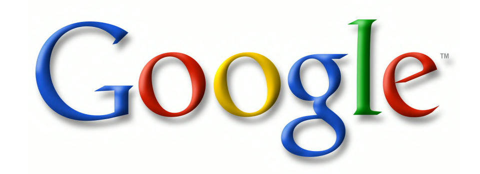
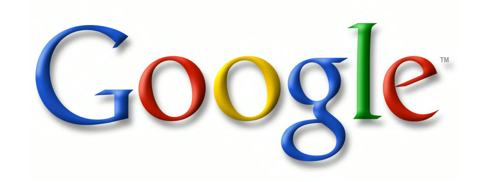
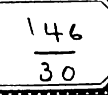








1st July 1918

DROIT INTERNATIONAL

Les Lois de la Guerre et la Neutralité

PAR

FERNAND VERRAES
DOCTEUR EN DROIT

TOME II



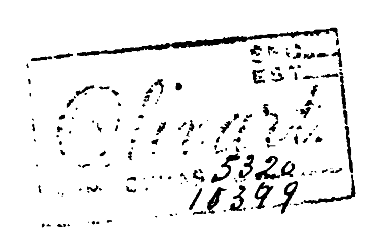
BRUXELLES
SOCIÉTÉ BELGE DE LIBRAIRIE
Oscar SCHEPENS & Cie, Éditeurs,
16, Rue Treurenberg, 16

1906

DROIT INTERNATIONAL

LES LOIS DE LA GUERRE

ET LA NEUTRALITÉ



DROIT INTERNATIONAL

Les Lois de la Guerre et la Neutralité

PAR

FERNAND VERRAES

DOCTEUR EN DROIT

TOME II



BRUXELLES

SOCIÉTÉ BELGE DE LIBRAIRIE

Oscar SCHEPENS & Cie, Éditeurs,

16, Rue Treurenberg, 16

1906

CHAPITRE IX.

De la neutralité.

SECTION I[re].

Définition et aperçu historique de la neutralité.

DÉFINITION ET CARACTÈRE.

La neutralité, dans l'acception la plus large du terme, est la non-participation à une guerre engagée entre deux ou plusieurs Etats (1). C'est un état de fait et de droit, consistant dans l'abstention complète de tout acte hostile à l'égard d'un des belligérants, comme aussi de tout acte pouvant donner à l'un d'entre eux quelqu'avantage pour atteindre les fins de la guerre. L'Etat neutre est celui qui ne prend ni directement, ni indirectement part à la guerre. On participe directement à une guerre en envoyant

(1) Selon M. le professeur Descamps, le terme « neutralité », introduit dans le droit des gens à une époque où il importait surtout de dégager les nations pacifiques des compromissions guerrières qu'on prétendait leur imposer, a fait son temps : « Aussi longtemps qu'il fut question, dans les rapports entre les puissances, de défendre le droit pour les peuples de conserver la paix en face de la guerre, plutôt que d'organiser le régime de la paix en temps de guerre et d'asseoir ce régime sur des bases juridiques stables, la notion de la neutralité répondit heureusement à une préoccupation internationale dominante. » M. Descamps continue le développement de son idée : « de nos jours, où le pouvoir de demeurer neutre n'est plus contesté, il s'agit d'organiser la paix générale en face de guerres particulières ; or, la notion de neutralité ne rend pas l'idée dominante

des hommes, du matériel de guerre au belligérant; on y participe indirectement en lui fournissant, par exemple, des subsides pécuniaires, grâce auxquels il pourra se procurer des hommes ou du matériel de guerre. En principe, la neutralité commence et cesse avec la guerre. Quand une guerre éclate, les Etats qui ne sont pas directement intéressés peuvent prendre fait et cause pour l'une ou l'autre des parties belligérantes, ou bien s'abstenir de toute participation à la lutte; mais la neutralité est la règle, car, on l'a vu, la paix est l'état naturel entre les Etats. Le droit de tout Etat indépendant de rester neutre pendant une guerre dérive de sa souveraineté, et plus spécialement de la liberté et de l'indépendance, appartenant en principe à chaque Etat souverain vis-à-vis des autres et en vertu desquelles il peut, à son gré, s'abstenir de prendre part à la guerre ou en courir les hasards (1). L'Etat neutre ne renonce pas absolument au droit de faire la guerre; ce serait là, en effet, une abdication de ses droits, et même, dans certains cas, une renonciation indirecte à l'existence; mais, s'il participe à la guerre, il cesse d'être neutre; il n'a les droits du neutre

des rapports entre belligérants et non-belligérants; celle de « pacigérat » caractérise par son trait fondamental le système, en montrant que, sur le terrain où se rencontrent belligérants et non-belligérants, les uns et les autres doivent demeurer pacigérants. La définition de la neutralité : « une non-participation aux hostilités » est aussi critiquée par M. Descamps; dans son opinion, elle appelle exclusivement l'attention sur les devoirs des nations pacifiques vis-à-vis des belligérants, sans mettre en relief la contre-partie de ces devoirs, et elle n'envisage qu'une des conséquences de la neutralité, une condition de sa conservation. Voy. Revue générale de droit public interne. Année 1900, pp. 630 à 652, passim.

Il peut être intéressant de rapporter ici l'opinion de M. Hautefeuille sur une définition exacte et complète de la neutralité : « Je ne pense pas qu'il soit nécessaire de donner une définition de la neutralité; ce qui importe réellement, c'est de tracer d'une manière claire et précise les droits et les devoirs des neutres. Si ce but est atteint, on ne saurait regretter l'absence d'une phrase toujours imparfaite, toujours incomplète, car il me paraît impossible de donner une bonne définition d'une position aussi complexe que la neutralité. » Op. cit., t. I, p. 164. Voy. aussi Fiore. Dir. int. publ., l. II, c. II, § 1643.

(1) « Quand une difficulté a surgi entre deux Etats et qu'elle conduit à la guerre, le but du droit international est non d'ignorer la guerre, mais d'en faire disparaître la cause; il faut provoquer non la solution la plus rapide et la moins coûteuse, mais la solution la plus complète et, partant, la plus durable. Dans certains cas, ce but peut ou semble pouvoir être atteint indifféremment par la neutralité ou par l'intervention; l'Etat est alors en droit de choisir entre les deux modes. » J. Lorimer. Principes du droit international, trad. E. Nys, p. 233.

que s'il demeure neutre de fait, c'est-à-dire si ses actes n'impliquent pas de participation à la guerre. Comme conséquence, un Etat, pour demeurer neutre, n'est pas tenu de faire une déclaration spéciale (1); toutefois, afin d'éviter toute équivoque, l'Etat, décidé à demeurer neutre, fait le plus souvent une déclaration de neutralité.

Il n'est pas exact de dire, comme le font quelques publicistes, que la neutralité est pour un Etat purement et simplement la continuation de l'état de paix tel qu'il existait avant la guerre; l'état de neutralité impose des devoirs et des obligations qui n'existent pas en temps de paix (2).

En principe, l'Etat neutre reste sur le pied de paix vis-à-vis des Etats belligérants; mais cette règle est nécessairement soumise à des modifications, à raison même de la nature de la guerre; ainsi, le neutre devra observer les blocus, se soumettre au droit de visite, s'abstenir de fournir des subsides aux belligérants; l'Etat neutre peut aussi prendre les armes pour faire respecter sa neutralité et empêcher les belligérants de pénétrer sur son territoire : la neutralité d'un Etat serait, dans certaines circonstances,

(1) « La loi naturelle ou primitive accorde à toute nation le pouvoir de rester pacifique au milieu des horreurs de la guerre, de continuer à vivre en paix avec les deux adversaires, de leur rendre même tous les services que réclame l'humanité. » Hautefeuille, op. cit., t. I, p. XI.

« Le point de départ des relations juridiques entre belligérants et peuples pacifiques, » dit M. Descamps, « n'est pas à proprement parler un fait que l'on puisse rapporter aux puissances non belligérantes. C'est, au contraire, un acte des belligérants, c'est l'irruption d'une guerre entre quelques Etats dans la société pacifique des nations. Les Etats non belligérants n'ont pas à prendre position, ils sont en position. » loc. cit.

(2) Toujours fidèle à son système, M. le professeur Descamps dit que les neutres ont un droit acquis à maintenir la situation qu'ils avaient pendant la paix, et les belligérants ont le devoir de respecter cette situation. C'est une application du principe juridique, souvent énoncé par ce publiciste, que les belligérants n'ont pas le droit de porter atteinte, de leur propre initiative, à une situation acquise par des tiers étrangers au conflit. « Ce n'est pas par voie de rupture du régime de paix, mais sous forme de tempéraments d'application apportés à un régime persistant et reconnu que certains sacrifices peuvent être légitimement demandés aux peuples pacifiques... Il ne faut pas définir la règle par l'exception, mais bien l'exception par la règle. Le régime des neutres est par essence une modalité du droit de la paix, non, comme on le représente trop souvent, une partie, une annexe du droit de la guerre. » loc. cit.

bien peu sûre, si cet Etat ne pouvait recourir à la force pour la faire respecter.

Les traits caractéristiques de la neutralité s'appliquent d'une manière particulièrement rigoureuse aux Etats dits : perpétuellement neutres, c'est-à-dire à ceux dont la neutralité est nécessaire et a été garantie par des traités internationaux; car, si la neutralité est un droit naturel, appartenant à chaque Etat en vertu de son indépendance, elle peut aussi être réglée librement par des traités, pour un temps déterminé ou d'une façon permanente. Si ces Etats perpétuellement neutres prenaient part à une guerre engagée entre d'autres Etats, sans que leur intervention eût été légitimée par une lésion de leurs droits, non seulement ils cesseraient ainsi d'être neutres, mais, par le fait même, ils renonceraient vis-à-vis des autres Etats aux avantages de la neutralité perpétuelle. Il est, en effet, naturel que ceux-ci refusent le bénéfice de cette situation spéciale et privilégiée aux Etats qui, tantôt prennent part à la guerre et tantôt s'en abstiennent, au gré de leurs intérêts. Les avantages de la neutralité perpétuelle ne seraient, par contre, que suspendus à l'égard de ces Etats, s'ils étaient contraints de faire la guerre pour défendre leur indépendance ou leurs droits.

La reconnaissance et le développement de la notion de la neutralité est une des conquêtes du droit international moderne les plus fécondes en résultats remarquables par leur étendue et leur utilité pratique. Cette notion a notamment contribué à localiser les guerres, à en abréger la durée, à protéger pendant leur cours les intérêts de la paix. La partie du droit international relative à la neutralité soulève encore de nos jours les questions les plus importantes; c'est assez dire qu'elle présente un intérêt de premier ordre. Elle sera encore appelée, on peut l'espérer, à inscrire à son actif des progrès marquants. La solidarité de plus en plus étroite des Etats les intéresse toujours davantage aux questions concernant la neutralité; ils sont, dès lors, amenés à scruter avec un soin plus minutieux la portée des principes de la neutralité, leur étendue, leur applicabilité rationnelle, comme à relever les moindres infractions aux règles déjà admises. Il est

toutefois à regretter que, dans cette matière, le droit des gens soit encore sur bien des points livré à l'incertitude et à l'arbitraire. « Ce serait, à coup sûr, une tâche particulièrement digne de l'intérêt des souverains et des gouvernements que celle qui consisterait à examiner en commun le régime de la paix en temps de guerre, dans un esprit de bon vouloir pratique, dans une pensée d'amélioration, fût-elle partielle, en s'appuyant sur la solidarité des intérêts généraux et sur les exigences de la civilisation moderne (1). »

Aperçu historique.

La notion d'Etat neutre fut d'abord ignorée; elle fut ensuite mal comprise. L'antiquité devait ignorer la notion de la neutralité. Toutes les nations de l'antiquité se considéraient, en effet, comme de race privilégiée; chacune se jugeait d'une nature supérieure aux autres et se croyait, dès lors, en droit de les traiter avec mépris. La notion de la neutralité fut mal déterminée durant tout le moyen âge; ce n'est réellement que dans les temps modernes qu'elle acquit un caractère et un développement sérieux. Un court aperçu de l'histoire de la neutralité est utile pour en montrer les diverses oscillations et pour expliquer les controverses qui persistent encore de nos jours au sujet de la neutralité.

Pour les anciens, le droit international de la paix s'appliquait seulement aux Etats alliés; tous les autres Etats étaient envisagés et pouvaient être traités comme ennemis. D'après une loi de Manou, le roi devait considérer comme ennemi tout prince qui est son voisin immédiat, ainsi que l'allié de ce prince; comme ami, le voisin de son ennemi; comme neutre, tout souverain qui ne se trouve dans aucune de ces deux conditions. Pour les Grecs et les Romains, les étrangers étaient des barbares, c'est-à-dire des ennemis. Les anciens avaient toutefois établi des villes sacrées et libres servant d'asile au commerce, où l'industrie trouvait un lieu à l'abri du brigandage et de la mort, au milieu des luttes barbares.

(1) E. Descamps. Le pacigérat. Revue générale de droit international public. Année 1900, p. 630.

Les temples sacrés qui couvraient la Grèce étaient des asiles où s'arrêtait la vengeance du vainqueur. Les Grecs connaissaient la clause de neutralité pour certains cas exceptés de l'alliance offensive et défensive ; le traité entre Rhodes et Hiérapytna en fournit un exemple (1). Néanmoins, on ne trouve point chez les Grecs la notion d'une neutralité ayant par elle-même des droits corrélatifs à des obligations. Quant aux Romains, on peut caractériser leur politique au sujet de la neutralité, en disant qu'ils connaissaient, comme les Grecs, la situation d'Etats restant ou voulant demeurer étrangers à la guerre, mais qu'ils n'admettaient cette situation que difficilement et la respectaient peu. Elle était, en effet, en opposition avec le fond de la politique romaine, inspirée par un dessein de domination universelle (2). Quant au monde barbare, basé sur la force matérielle, il ne pouvait fournir de terrain propice à l'évolution de l'idée de neutralité. En frappant au cœur la doctrine ancienne qui voyait dans l'étranger un ennemi, le christianisme a détruit un des plus grands obstacles à la reconnaissance des droits des neutres; en opposant d'une manière incessante la force morale à la force brutale, il a puissamment concouru, dans un monde livré à toutes les violences matérielles, à la consolidation du droit d'autrui, sans lequel on ne conçoit point le respect stable de la neutralité. Une neutralité indépendante dans les conflits armés entre certains Etats se présentait comme une attitude hautement chrétienne; elle était la non-participation à un mal que l'autorité religieuse s'efforçait de combattre et de restreindre par l'arbitrage, les paix et trèves de Dieu, par nombre d'immunités personnelles et locales, par une foule d'institutions protectrices de la vie pacifique des nations (3). A mesure que les progrès de la civilisation augmentèrent le nombre des Etats répandus sur la surface de la terre, il y eut toujours plus d'Etats intéressés par leur position au maintien des rapports normaux, utiles et nécessaires entre les nations, c'est-à-dire à la neutralité. Bientôt apparaît l'idée de

(1) Voy. E. Egger. Etudes historiques sur les traités publics chez les Grecs et les Romains. Paris 1866.

(2) « Romanos aut socios aut hostes habeatis oportet : media nulla via est. » Tite-Live. Hist. XXXII.

(3) Voy. E. Descamps, loc. cit.

neutralité envisagée comme institution juridique; mais cette idée manque encore de précision. L'engagement de rester absolument neutre devait être pris en termes exprès et formels; la règle était l'intervention. Il ne suffisait pas, d'autre part, de manifester la volonté de se tenir en dehors de la lutte pour acquérir aussitôt des droits corrélatifs aux obligations auxquelles on se soumettait; les droits des neutres ne surgissaient que si les belligérants s'engageaient à les respecter. C'est l'époque des pactes de neutralité, conclus par les Etats neutres avec chacun des belligérants. La teneur de ces pactes était fort diverse; aussi ne contribuèrent-ils que peu au progrès d'un véritable système de neutralité. En résumé, cette époque est encore caractérisée par une prédominance des prétentions des belligérants sur les droits des neutres. Jusqu'au milieu du moyen âge, les armées des belligérants violent sans ménagement les frontières de leurs voisins et traversent les contrées qui les séparent de leurs adversaires, bien que les souverains de ces contrées ne fussent point les alliés de leurs ennemis et n'eussent même aucune part à la guerre. On conçoit qu'à une époque où la guerre était hautement prisée et l'abstention regardée comme crainte ou faiblesse, ceux qui ne participaient point à la lutte n'étaient pas traités avec beaucoup d'égards. Le développement des relations commerciales entre les Etats contribua à l'établissement de la neutralité. Le commerce maritime surtout s'efforça, dès le XIVe siècle, d'introduire cette notion dans le droit des gens. Les nations maritimes comprirent de bonne heure la nécessité d'assurer la sécurité du commerce paisible en temps de guerre. Le Consulat de la mer renfermait, on l'a vu, des dispositions concernant les droits respectifs des belligérants et des neutres en matière de navigation. Toutefois, les règlements et les conventions de cette époque n'ont encore en vue que la protection des intérêts commerciaux. Les Etats maritimes cherchent à s'assurer des immunités et des privilèges plutôt qu'à amener la reconnaissance de droits et de devoirs internationaux. Une distinction entre ceux qui prenaient part à la guerre et ceux qui y demeuraient étrangers fut faite par Grotius, dans un chapitre fort court de son ouvrage « de jure belli ac pacis ». Ce chapitre est

intitulé : « de his qui in bello medii sunt ». Bynkershoek donna à cette notion un développement plus achevé, sous le titre : « de belli statu inter non hostes ». On cite encore, parmi les anciens publicistes qui ont le plus cherché à résoudre les questions concernant la neutralité, Lampredi, et surtout l'abbé Ferdinand Galiani. Durant la guerre de Trente ans, la neutralité remplit, sous les formes les plus variées, un rôle diplomatique et militaire important. Mais encore la déclaration de neutralité était presque toujours unilatérale. Si leur intérêt le leur commandait, les belligérants méconnaissaient le droit des princes de se déclarer neutres. Jusqu'à la fin du XVIIe siècle, les Etats qui ne prenaient point une part active à la guerre toléraient et posaient encore des actes d'un caractère nettement hostile à l'égard de l'un ou l'autre des belligérants : ils fournissaient des subsides, permettaient de lever chez eux des troupes, d'y armer des corsaires, de livrer combat sur leur territoire maritime. Pour mettre un terme à ces abus, on eut encore recours à des engagements formels. On promettait dans les traités d'alliance défensive et d'amitié de ne jamais fournir soi-même et de défendre à ses ressortissants de fournir des secours aux ennemis éventuels de ses alliés ou amis. Ces stipulations finirent par devenir d'usage. En réalité, les neutres jouissaient d'une protection encore fort peu efficace. D'un côté, il y avait trop d'incertitude sur les limites réelles des droits des neutres, à cause du manque d'uniformité dans la jurisprudence des Etats en cette matière; d'un autre côté, la neutralité, afin de pouvoir s'établir à cette époque, en résistant à la pression exercée par les Etats puissants sur les Etats plus faibles pour la ramener dans des limites étroites, eût dû s'appuyer sur un équilibre matériel entre les Etats; or, cet équilibre était loin d'exister, notamment sur mer, où la Hollande et l'Angleterre, tour à tour prépondérantes, essayaient d'imposer leur bon vouloir aux Etats neutres. L'esprit d'hégémonie sur mer comme sur terre, la tendance à l'empire universel sont contraires au droit de neutralité; ils sont opposés à l'existence d'un groupe d'Etats indépendants, base même de ce droit. Par la Convention du 17 mars 1693, les Etats scandinaves de Suède, de Norvège et de Danemark avaient formé une alliance de neutralité

armée pour résister aux prétentions de l'Angleterre et de la Hollande et défendre les droits du commerce et de la navigation neutres. Le commerce des alliés ne tarda pas, en conséquence, à entrer dans une période brillante, alors que la plupart des autres Etats de l'Europe étaient engagés dans différentes guerres. Une seconde alliance de neutralité fut conclue, le 12 juillet 1756, entre la Suède et les royaumes unis de Danemark et de Norvège, pour protéger le commerce et la navigation dans la Baltique, durant la guerre de Sept ans. La Suède conclut encore, le 28 mars 1759, une convention spéciale avec la Russie; le Danemark et la Norvège accédèrent à cette convention le 17 mars 1760. Grâce à cette alliance, la Baltique fut tenue en dehors de la guerre et la navigation y demeura libre comme pendant la paix. Catherine II, impératrice de Russie, contribua surtout à former la troisième ligue des neutres, en publiant, sur l'initiative de son chancelier Panin, la célèbre déclaration du 9 mars 1780 (1). Le Danemark et la Norvège s'y rallièrent le 9 juillet, et la Suède le 1er août suivant. Les Pays-Bas, la Prusse, le Portugal, l'Autriche, les Deux-Siciles les suivirent de 1781 à 1783. Les Etats belligérants de l'époque : la France, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, reconnurent les principes proclamés par cette neutralité. Seule l'Angleterre y fit partiellement opposition, jusqu'à la déclaration du Congrès de Paris de 1856. Une convention du 27 mars 1794 donna naissance à une nouvelle union du Danemark, de la Suède et de la Norvège, sur la base des mêmes principes que l'union de 1756 (2). Favorisés par cette union, le commerce et la navigation de ces Etats prirent un nouvel essor pendant les guerres de l'époque. La formation d'un grand Etat neutre dans l'Amérique du Nord et la Déclaration des

(1) Cette déclaration peut se résumer en cinq points : 1° la navigation libre pour les navires neutres de port en port et sur les côtes des Etats en guerre ; 2° le pavillon couvre la marchandise, excepté la contrebande de guerre; 3° fixation de la contrebande d'après les traités en vigueur; 4° effectivité des blocus (danger évident d'entrer); 5° ces divers points admis comme règles pour les tribunaux des prises.

(2) « Les ligues de neutralité armée, formées à la fin du XVIIIe siècle, mettent nettement en face des tenants de la guerre à merci les représentants de la paix armés et coalisés pour la définition et la défense des droits inhérents à la neutralité. » E. Descamps. Op. cit.

droits des neutres, votée par le Congrès des Etats-Unis, avec le concours de Washington, le 5 juin 1794 (1), eurent aussi une importance considérable pour la fixation des droits et des devoirs des neutres. Washington envisageait la paix comme la base du développement du nouvel Etat américain. Le fait de ce grand Etat traversant la période si agitée des guerres de la Révolution et de l'Empire français, en maintenant, pour ainsi dire sans déviation, sa politique de neutralité, donna une force nouvelle et considérable à la position des neutres dans le monde. Tous les Etats qui désiraient demeurer simples spectateurs dans les conflits entre d'autres Etats s'empressèrent, dès lors, de réclamer les bénéfices de la politique adoptée par les Etats-Unis. Au mois de décembre 1800, la Russie signa à St-Pétersbourg des traités avec la Suède, le Danemark, la Norvège et la Prusse. Chacun de ces Etats accéda aux traités des autres avec la Russie et une dernière et importante neutralité armée se trouva ainsi formée. Elle eut pour but principal de réclamer les bénéfices de la neutralité et de la libre navigation proclamée par les Etats-Unis, et de mettre un terme aux violences commises par les vaisseaux de guerre et les corsaires anglais, qui invoquaient des maximes surannées de domination sur mer, pour empêcher tout commerce entre la France et les Etats neutres. A la mort de l'empereur Paul Ier, la désunion entre les Etats alliés amena la dissolution de la ligue et empêcha la réalisation de son idée. L'Angleterre exerça encore un pouvoir illimité sur mer, durant les guerres du commencement du XIXe siècle. La théorie du droit des neutres manquait d'ailleurs encore de fixité à cette époque; ainsi, les neutres demandaient d'être à l'abri de toute ingérence sous prétexte de blocus, en dehors du théâtre des opérations militaires; les belligérants insistaient, de leur côté, pour interdire tout trafic des neutres avec l'ennemi. Les droits des neutres furent fort peu respectés pendant les guerres de la République et de l'Empire. Le système du blocus continental, qui s'étendit à tous les Etats européens, méconnut absolument les droits des neutres. Les décrets impériaux français et les Ordres

(1) Déclaration imitée et développée par le parlement anglais, dans le Foreign Enlistment Act du 3 juillet 1819.

du Conseil anglais ramenèrent aux pratiques de la guerre en usage dans les siècles de barbarie et prohibèrent tout commerce des neutres. La conduite de la guerre sur mer fut entièrement à la merci des belligérants. De la guerre d'Orient date un important progrès dans la théorie et la pratique de la neutralité (1). « Au moment où leurs forces de terre et de mer allaient combattre côte à côte, unies par les liens d'une étroite alliance, » dit Calvo, « l'Angleterre et la France sentirent que leur action combinée perdrait une grande efficacité, si elle n'était précédée d'une entente parfaite sur les principes qui devaient guider la conduite des généraux et des officiers de marine à l'égard des neutres (2). » Le système de la neutralité répondait si bien aux aspirations des Etats à cette époque, qu'il ne devait pas tarder à prendre le caractère d'une théorie définitive en droit international. De là, la déclaration du Congrès de Paris de 1856. La nouvelle étape dans l'évolution du régime de la neutralité est caractérisée par des assemblées ou Congrès d'Etats, se réunissant pour proclamer des points fondamentaux du droit des non-belligérants en face des Etats en guerre. Après la guerre d'Orient, ce fut la guerre franco-allemande de 1870-71 qui, dans la seconde moitié du XIXe siècle, contribua le plus à mettre pratiquement en lumière et à développer les droits des neutres sur terre. Le droit international concernant la neutralité peut donc invoquer de nos jours à son appui, non seulement les écrits des publicistes, l'opinion de juristes et d'hommes d'Etat, des décisions de tribunaux et de cours des prises, des règlements et édits émanés des gouverne-

(1) On peut mentionner qu'en 1834 la Suède et la Norvège, en prévision d'une guerre entre la Russie et l'Angleterre, adressèrent, le 4 janvier, une déclaration de neutralité à ces deux puissances. Le Danemark fit de même. Cette déclaration des Etats scandinaves renfermait, hormi la stipulation concernant la course, les principes qui se retrouvent dans la déclaration de 1856.

(2) Droit international, t. II, édit. 1872, p. 341.

Ces principes devaient être uniformes. L'Angleterre, sous peine de mécontenter les neutres, que les belligérants tenaient à gagner à leur opinion, ne pouvait plus s'opposer à l'adoption des principes libéraux, défendus par la Russie dans les neutralités armées de 1780 et de 1800. Ces unions d'Etats neutres contribuèrent ainsi à amener un progrès marquant dans la reconnaissance des droits de la neutralité.

ments, mais encore d'importantes conventions et des déclarations d'une portée générale émanées des Etats eux-mêmes.

Une double constatation se dégage avec évidence de cette longue lutte entre les intérêts opposés des belligérants et des neutres : d'une part, que les droits de la neutralité ont été toujours menacés par l'âpreté et la puissance des belligérants; d'autre part, que l'union et la fermeté des neutres ont toujours obligé les belligérants à modérer leurs prétentions.

NÉCESSITÉ DE LA NEUTRALITÉ.

Les Etats neutres sont les gardiens de la paix internationale ; ils ont la mission de représenter la paix au milieu des horreurs de la guerre. Cette mission, ils l'ont surtout à notre époque, où l'autorité de la raison tend de plus en plus à l'emporter sur celle de la force brutale. Il est nécessaire qu'il y ait des Etats épargnés par la guerre, où la voix de la raison et de l'humanité puisse parler avec calme et librement. Le droit de neutralité existe, on l'a vu, de droit naturel dans toute société organisée; il est renfermé dans la notion même de cette société; celle-ci suppose une force pacificatrice, ayant pour mission de maintenir et de rétablir la paix entre les unités formant la société; or, les Etats sont les unités qui forment la société internationale. La neutralité est donc à la fois un droit et un devoir pour les Etats.

Néanmoins, tous les publicistes ne se rangent pas à cette opinion. D'après Hautefeuille (1), l'indépendance naturelle des Etats demande qu'ils soient tout à fait libres de faire la guerre ou de conclure la paix à leur gré, et un Etat neutre, dont l'intention est de demeurer tel, n'aurait point le droit d'intervenir pour empêcher les Etats de se livrer à des hostilités. Cette indépendance naturelle des Etats, leur permettant d'entamer et de terminer la guerre à leur gré, supposerait des Etats vivant, en fait et en droit, isolés les uns des autres, libres d'agir selon leur bon plaisir dans leurs actes

(1) Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime, 2e édit., 1858, t. I, p. 275.

extérieurs, sans avoir à tenir compte des droits et des intérêts d'autres Etats. Mais les Etats sont naturellement destinés à vivre en société, et l'histoire montre cette société des Etats se resserrant toujours davantage, les Etats devenant de plus en plus solidaires les uns des autres. Les membres de la société des Etats n'ont donc pas le droit de troubler la paix à leur gré.

SECTION II.

Principes généraux de la neutralité et devoirs des neutres.

Division de la neutralité.

Des auteurs distinguent la neutralité complète, stricte, générale, et la neutralité incomplète, partielle ou restreinte : la première existe quand on s'abstient d'une façon absolue de favoriser aucune des parties belligérantes ; la seconde se rencontre, selon ces publicistes, lorsqu'un Etat fait céder sur certains points la rigueur de la neutralité ; par exemple, un Etat s'est engagé par traité, sans avoir en vue une guerre en cours, à fournir aide à l'un des belligérants et l'adversaire ne s'oppose pas à cette aide, ou encore un Etat accorde pendant la guerre, en vertu de conventions antérieures, les mêmes avantages aux deux belligérants. Cette division de la neutralité est contraire aux principes du droit. Elle est née du droit secondaire, de traités (1) qui ont accordé à certains Etats la faculté d'être envisagés comme neutres, alors qu'ils ne l'étaient pas en réalité, car on imposait à ces Etats des actes incompatibles avec la neutralité, sans les obliger toutefois à prendre entièrement part aux hostilités. D'après sa nature même, la neutralité est absolue et indivisible. Les traités qui établissent une prétendue neutralité partielle étant le plus souvent l'œuvre d'un seul des

---

(1) De là, cette neutralité est aussi appelée : « conventionnelle ».

Les actes diplomatiques de la fin du siècle dernier la qualifient parfois de : « neutralité bienveillante ». Cette expression est impropre. Ces actes de bienveillance à l'égard d'un des belligérants sont ici des actes de malveillance à l'égard de l'autre belligérant.

belligérants, l'autre belligérant pourra envisager le prétendu neutre selon la position qu'il a prise en réalité et le traiter en conséquence. D'après la nature même de la neutralité, le neutre doit s'abstenir de tout acte qui accroît les forces des belligérants. En effet, même s'il aide les belligérants avec l'intention de les favoriser tous les deux d'une manière égale, il lui sera impossible de traduire en fait son intention. Le même nombre de soldats, une même quantité d'armes ou de munitions, fournis à deux Etats ne constituent pas pour chacun d'eux un secours de même valeur. Un secours de même nature, même qualité, de même quotité ne présentera d'ailleurs pas le même avantage, selon le moment, le lieu et autres circonstances où il sera fourni. Puis, peut-on avec justice qualifier de neutre dans un conflit celui qui fournit des combattants, des armes, des subsides aux belligérants et contribue ainsi à aggraver et prolonger la lutte ?

Un acte contraire à la neutralité n'est pas excusé par l'existence d'une obligation contractée avant la guerre de poser ou d'autoriser cet acte. Si semblable obligation a été conclue sans avoir expressément en vue son exécution pendant la guerre, l'Etat neutre pourra en suspendre l'accomplissement durant le conflit et maintenir ainsi sa neutralité. Toutefois, les publicistes ne sont point d'accord pour décider si l'aide fournie à un belligérant, en vertu d'une convention antérieure, est contraire ou non à la neutralité. Hautefeuille et Fiore soutiennent l'affirmative. Halleck, Wheaton, Twiss sont d'opinion que le secours modéré accordé au belligérant en vertu d'une alliance défensive, antérieure à la rupture de la paix, est compatible avec la neutralité et ne transforme pas nécessairement en cobelligérant l'Etat qui remplit sa promesse. D'après ces publicistes, il y aurait ici une question de quotité et de circonstances qui ne peut être tranchée au moyen de règles absolues.

On cite encore parfois comme neutralité partielle celle qui consiste dans la neutralisation d'une partie du territoire des belligérants ; tel serait le cas d'une guerre localisée au territoire continental ou colonial d'un Etat. Cette neutralisation peut même, dit-on, être tacite ; on en donne comme exemple la guerre de

1863-1864 entre l'Allemagne et le Danemark, limitée au territoire du Schleswig et du Jutland. Mais ces anomalies se concilient difficilement avec les principes du droit, et l'on se représente mal de nos jours un Etat engagé partiellement dans une guerre.

On distingue encore la neutralité naturelle et la neutralité conventionnelle. La première est celle que chaque Etat peut garder en vertu de son droit d'indépendance. La seconde est celle qu'un Etat est obligé d'observer en vertu d'une convention. Cette convention peut avoir été conclue pour une guerre déterminée pendant cette guerre ou, à titre éventuel, pendant la paix (1). Elle peut aussi avoir été conclue à titre permanent; on l'appelle alors : neutralité nécessaire, perpétuelle, ou plus exactement : permanente (2); telle la neutralité de la Belgique, de l'Etat indépendant du Congo, du Grand-duché de Luxembourg, de la Suisse; dans le passé, celle de l'île de Malte, de la République de Cracovie, des îles Ioniennes.

L'article 10 du Traité de paix conclu à Amiens, le 27 mars 1802, avait stipulé la neutralité permanente de l'île de Malte et de ses dépendances, sous la protection et la garantie de l'Autriche, de l'Espagne, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie. Mais la paix d'Amiens fut bientôt rompue. L'Angleterre demeura en possession de l'île de Malte, qui lui fut attribuée en pleine propriété par l'article 7 du traité de Paris, du 30 mai 1814.

Les îles Ioniennes, en vertu d'un traité entre l'Angleterre, la France et la Russie, auquel adhérèrent l'Autriche et la Prusse, jouirent d'une neutralité perpétuelle après leur réunion au royaume de Grèce, qui s'accomplit le 30 mai 1864. Toutefois, il s'agissait ici de la neutralité d'une partie d'un Etat et non d'un Etat tout entier. D'autre part, il faut remarquer que les puissances contractantes, si elles s'étaient engagées à respecter cette neutralité, ne l'avaient cependant pas garantie.

Les traités de Vienne, du 21 avril-3 mai 1815, avaient consti-

(1) Un Etat en guerre ou un Etat se préparant à faire la guerre prend souvent la précaution de s'assurer par un traité de la neutralité d'un Etat qui pourrait, le cas échéant, se joindre à son adversaire au plus fort de la lutte.

(2) On dit encore que la neutralité est pacifique, quand un Etat se borne à se déclarer neutre et à observer la neutralité; on dit qu'elle est armée, quand un Etat réunit des forces armées pour faire respecter sa neutralité par les belligérants.

tué la ville de Cracovie et son territoire en république libre, indépendante et strictement neutre, sous la garantie de l'Autriche, de la Prusse et de la Russie; mais ce n'était point la neutralisation d'un Etat pleinement souverain (1). Les puissances garantes modifièrent dans la suite de telle façon le statut primitif de neutralité qu'elles ne laissèrent plus aucune liberté à la république, et, le 6 novembre 1846, une convention fut conclue entre ces puissances pour l'incorporation de la république à l'Autriche. Cet acte mentionne que Cracovie a été le centre d'un gouvernement révolutionnaire et que la ville libre est devenue un foyer de troubles et de désordres. La ville de Cracovie fut incorporée à la Galicie et fait partie de l'Autriche depuis 1846.

La neutralité permanente est, comme on le voit, une institution relativement récente; elle n'apparaît guère qu'au XIXe siècle, et les cas d'application en ont été peu nombreux. On s'explique ainsi qu'elle ait fait, moins que la neutralité ordinaire, l'objet des travaux des jurisconsultes et des publicistes. Cependant, la neutralité permanente, garantie à quelques Etats par les grandes puissances, doit être envisagée comme un progrès des plus remarquables dans le domaine du droit international.

Elle est la conséquence rationnelle et nécessaire d'une situation historique et géographique spéciale, qui rend la politique impuissante à rattacher le territoire et la population des Etats perpétuellement neutres aux Etats voisins. Les Etats neutralisés d'une manière permanente le sont à raison de l'utilité générale de cette neutralité pour tous les Etats et surtout à raison des avantages directs qui en résultent pour les garants eux-mêmes (2).

(1) En réalité, la ville de Cracovie et son territoire se rangeaient parmi ces Etats appelés en droit public : « mi-souverains », dont l'indépendance d'action du gouvernement est limitée par l'action que des Etats étrangers y exercent sous forme de protectorat.

(2) « Il convient de noter que, pour la reconnaissance de la neutralité de la Suisse, tout comme pour la proclamation ultérieure du principe à l'égard d'autres Etats, le véritable motif doit être cherché dans l'intérêt réel ou supposé des grandes puissances. C'est là un fait dont on doit tenir compte dans la détermination des obligations que cette neutralité entraîne pour les Etats à l'égard desquels elle a été proclamée. » M. Ernest Nys. Notes sur la neutralité. Revue de dr. intern. et de législ. comparée. A. 1900, pp. 580 et s.

La Belgique, le grand-duché de Luxembourg, la Suisse, par leur position topographique, réduisent la ligne de contact immédiat entre l'Allemagne et la France. Ils ont une mission de paix et de transmission à remplir; ils sont naturellement destinés à servir de trait d'union entre de grands Etats. De leur côté, les Etats neutralisés, exposés par leur situation à servir de champ de bataille à leurs puissants voisins, ont désormais une garantie sérieuse contre cette fâcheuse éventualité. L'existence de petits Etats neutres est aussi un gage de liberté pour tous les Etats, car l'accroissement démesuré ou la prépondérance d'un grand Etat est un danger pour la liberté des autres. Ces considérations sont d'une importance capitale pour tous ceux qui estiment que la principale garantie des traités réside dans la nature et la persistance des intérêts qui leur ont donné naissance. On peut ajouter que les événements ont jusqu'à présent confirmé l'utilité et la nécessité de l'existence d'Etats neutralisés d'une manière permanente (1).

A envisager la nature de la neutralité, il semble qu'il y ait cependant dans le devoir de l'Etat, neutralisé d'une manière per-

(1) La garantie de neutralité permanente « pour tous, neutralisés et garants..., compte parmi les éléments les plus importants de la sécurité de la paix ». Westlake. Notes sur la neutralité permanente. Revue de dr. intern. et de législ. comp. A. 1902, p. 394. M. Hilty, professeur à l'Université de Berne, dans son ouvrage « La guerre et la paix », estime que l'augmentation du nombre des Etats perpétuellement neutres, et notamment un accord formé entre ces Etats, serait un moyen d'une plus grande efficacité et de plus d'avenir pour assurer le maintien de la paix que l'arbitrage international : « Quel avantage pour la paix de l'Europe, dit-il, si un jour, au lieu de la grande majorité existant aujourd'hui, il ne se trouvait qu'une minorité d'Etats qui, afin de conserver une plus grande liberté d'action, se refuseraient à cette neutralisation perpétuelle, formant ainsi à l'avenir l'exception au lieu de la règle actuelle, — Etats en face desquels se trouverait toujours une alliance de paix solide et durable, formée par les neutres perpétuels, donnant ainsi aux peuples des Etats non neutralisés l'exemple d'un état de choses autre et peut-être meilleur. » On peut ajouter que l'alliance des Etats neutres en vue de cette action, qualifiée par M. le professeur Descamps de « pacigérance », aurait encore pour conséquence de voir les Etats de l'alliance se mettre successivement d'accord sur les principes communs à suivre pour maintenir les droits et remplir les devoirs dérivant de leur qualité d'Etats ainsi alliés. Ces principes serviraient de base à une codification future des lois encore incertaines de la neutralité. On voit quelles perspectives de paix et de sécurité pour les Etats les publicistes ouvrent à cette création nouvelle du droit international, « la neutralité perpétuelle ». Voy. Revue citée. A. 1902, pp. 128 et 135.

manente, de ne jamais prendre les armes, à moins qu'il ne soit lui-même attaqué (1), une certaine limitation de sa souveraineté absolue. Les publicistes ne sont pas d'accord à cet égard. D'après M. Westlake, la neutralité permanente, stipulée par des traités, n'impliquerait pas une restriction à la souveraineté ou à l'indépendance de l'Etat. Tout le monde est d'accord, dit-il, pour admettre qu'une stipulation de faire ou de ne pas faire une chose déterminée n'implique pas une restriction à l'indépendance ou à la souveraineté d'un Etat, pas plus que pareille stipulation n'implique une « diminutio capitis » pour un individu (2). Cette stipulation laisse pleine liberté à l'exercice de la fonction, caractéristique de la souveraineté, de nouer ou de briser des relations extérieures dans la plus grande partie des circonstances. L'engagement pris par l'Etat neutre n'implique pas une abdication, mais est plutôt un usage éclairé de la souveraineté. Tout au plus peut-on donc dire avec plusieurs publicistes que la neutralité perpétuelle est

(1) Voy. Arendt. Essai sur la neutralité de la Belgique, p. 44.

« La neutralité consiste dans le fait de rester en dehors des guerres entre Etats tiers... La neutralité conventionnelle n'implique nullement cette autre obligation, infiniment plus grave, de ne pas recourir aux armes en cas de lésion de ses propres intérêts. » Rivier. Principes du droit des gens. T. II, p. 393.

(2) Notes sur la neutralité permanente. Revue de dr. intern. et de lég. comp. A. 1901, p. 394.

La neutralité permanente n'est pas une condition mise à la reconnaissance de l'Etat, mais un simple mode; aussi, si l'Etat neutralisé manque à l'obligation qui résulte de sa neutralité, la reconnaissance ne sera point, pour cela même, non avenue, mais des mesures pourront être prises, comme la suspension des relations diplomatiques et les représailles. Voy. E. Nys. Revue citée. A. 1903, p. 298.

« Un petit Etat n'a pas à rougir si, après avoir pourvu, selon ses forces et suivant les conseils de la prudence, à la sécurité nationale, il garde la réserve qui répond à une sage appréciation de lui-même et de ses modestes destinées et s'il renonce, par conséquent, à jouer, dans ce qu'on a appelé la grande politique internationale, un rôle aventureux où les haines redoutables menacent d'alterner pour lui avec les dangereuses protections. » E. Descamps. Bulletin de l'Académie royale de Belgique, 68e année, 3me série, t. XXXV, p. 675.

En fait, la neutralité perpétuelle, loin d'entraîner la déchéance des Etats, les place dans une situation privilégiée; mais, d'autre part, elle leur impose plus impérieusement qu'aux autres Etats, dans le champ ouvert à leur action, l'activité et le progrès, dont nul Etat ne peut se départir de nos jours, sans amener sa propre déchéance. La neutralité est donc loin d'être pour un Etat l'isolement et l'effacement; c'est, au contraire, une position spécialement favorable à son développement économique et aussi, comme on l'a vu, à une activité politique d'une nature spéciale.

une diminution de fait de l'exercice, non un amoindrissement du droit de la souveraineté. Certes, la neutralité permanente impose à l'Etat neutre des obligations, comme elle lui donne des droits qui ne se rencontrent pas nécessairement dans la neutralité ordinaire. Pour les Etats perpétuellement neutres, la neutralité doit être la règle nécessaire de leur conduite; son observation constante et complète constitue pour eux un devoir strict. Les conséquences de la neutralité ordinaire ne se manifestent qu'au moment où la guerre éclate ou quand les hostilités sont déjà commencées; pendant la paix, la neutralité ordinaire n'existe point; elle ne saurait, par conséquent, exercer d'influence sur la politique et les relations des Etats qui adopteront cette position pendant la guerre. Il n'en est pas ainsi de la neutralité permanente : l'Etat perpétuellement neutre contracte en l'adoptant l'engagement de ne jamais prendre une part quelconque à la guerre; il est, dès lors, obligé d'éviter en temps de paix tout ce qui pourrait l'empêcher d'observer le cas échéant son engagement (1). Ce devoir est strict pour lui, et toute sa politique doit être dirigée en vue d'être toujours à même de le remplir. Mais il est hors de doute que, pour tout ce qui concerne, par exemple, la direction de ses relations commerciales, le choix et l'organisation de son régime économique externe, l'Etat neutre d'une manière permanente jouit en principe d'une liberté aussi complète et aussi étendue que celle de tout autre Etat souverain. En effet, si l'acte établissant la neutralité permanente de l'Etat ne renferme aucune restriction à cet égard, les effets de la souveraineté, à savoir : l'indépendance et l'égalité juridique de l'Etat neutre, ne sont aucunement atteints en principe. La neutralité permanente est une situation exceptionnelle; elle doit donc être interprétée d'une façon restrictive, et, en cas de doute, la souveraineté l'emporte avec toutes ses conséquences. Mais, naturellement, la liberté, attribution de la souveraineté de l'Etat neutre d'une manière permanente, ne peut aller jusqu'à lui permettre de conclure des arrangements qui le lieraient de façon à rendre im-

(1) « Pour les nations à neutralité conventionnelle et permanente, la neutralité existe même en temps de paix, mais seulement, si l'on peut dire ainsi, à l'état latent. » Rivier. Principes du droit des gens, t. II, p. 369.

possible ou à entraver sérieusement l'accomplissement des obligations spéciales de sa position, en temps de guerre (1). Ainsi, tout arrangement avec un Etat qui, de son côté, ne serait pas perpétuellement neutre, arrangement imposant à l'Etat neutre à perpétuité une solidarité réelle et étroite avec cet Etat, une sorte de substitution de l'un à l'autre, serait incompatible avec la neutralité perpétuelle; en effet, la faculté d'impartialité ou d'abstention de l'Etat neutre dans une guerre où serait entraîné son cocontractant n'existerait plus (2). Au point de vue de l'organisa-

---

(1) C'est en vue de l'accomplissement de ce devoir que le Luxembourg, par une loi du 3 septembre 1879, déclara nulle toute cession de chemin de fer, faite sans avoir été approuvée par le gouvernement. Le but de cette loi était de prévenir l'intervention de puissances étrangères dans les affaires intérieures de l'Etat. Rien n'empêcherait par contre, un Etat à neutralité permanente de conclure une union douanière avec un autre Etat. M. Guizot, ministre des affaires étrangères, dans une dépêche au ministre de France à Berlin, au sujet d'une union douanière projetée entre la Belgique et la France, déclarait en 1840 que cette union porterait atteinte à la souveraineté politique du roi des Belges, dans le seul cas où le roi n'aurait pas la faculté de rompre l'union dans un délai déterminé, dès qu'il la trouverait contraire à son indépendance.

(2) « La prétendue neutralité d'un Etat qui n'est pas accidentellement dirigé, mais qui est régulièrement gouverné par une volonté étrangère est pour lui-même un mot vide de sens, pour ses voisins une épée à deux tranchants, tandis qu'elle assure à l'Etat dont il porte les fers un avantage permanent sur ses adversaires et un moyen immanquable d'exécuter ses desseins. » Proclamation des alliés, du 21 décembre 1813, concernant la neutralité de la Suisse. Des publicistes ont soulevé la question de savoir si l'Etat perpétuellement neutre peut agrandir son territoire, notamment par l'acquisition de colonies. Il serait assez difficile de donner des raisons de droit pour lui interdire cette acquisition. L'Etat perpétuellement neutre conserve, on l'a vu, le droit de souveraineté avec tous ses attributs. L'exercice de son droit de souveraineté est uniquement limité sur un point spécial : l'Etat perpétuellement neutre ne peut s'engager, même éventuellement dans une guerre offensive. L'acquisition de nouveaux territoires est un des attributs de la souveraineté, et il n'implique point une participation quelconque dans une guerre offensive. Le territoire colonial annexé par l'Etat perpétuellement neutre devient territoire intégrant de l'Etat et est soumis au même régime que la mère-patrie. D'autre part, les circonstances qui ont amené la reconnaissance des Etats neutres à perpétuité montrent que les puissances qui les ont garantis ont voulu, dans leur propre intérêt, que ces Etats fussent viables et prospères. Admettre que ces Etats ne pourront jamais s'agrandir par acquisition pacifique de nouveaux territoires, c'eût été prononcer implicitement leur déchéance, et même leur perte, pour le jour où leur population viendrait à étouffer dans les limites de frontières devenues trop étroites et fixées uniquement eu égard aux circonstances du moment. Les faits viennent à l'appui de cette théorie. La publication, faite en 1890, du testament du souverain de l'Etat indé-

tion intérieure de l'Etat neutre d'une manière permanente, il importe que cette organisation soit de nature à offrir des garanties pour le maintien de l'ordre, pour la force et le respect du pouvoir, pour la conduite légale et régulière des affaires publiques. Plus l'existence et la continuité de ces biens, primordiaux dans l'ordre politique, seront assurées par les lois, par les mœurs de la nation et par la ligne de conduite des gouvernants, plus l'Etat pourra compter sur le respect de sa neutralité. Il faut que l'Etat neutre inspire aux autres la conviction que ses institutions et sa politique sont propres à maintenir la tranquillité intérieure et à assurer ainsi le respect de la neutralité de son territoire.

Un Etat seul ne peut imposer la neutralité permanente à un autre; un Etat ne peut non plus se déclarer de sa propre autorité perpétuellement neutre. La neutralité permanente, dans l'état actuel du droit international, est nécessairement conventionnelle, car la paix permanente ne peut être assurée en fait à un Etat sans un accord avec les autres Etats. Il faut donc que les Etats principalement intéressés s'entendent pour amener la neutralité permanente d'un Etat. Cette nécessité a contribué à la création du régime de « neutralité permanente, garantie par les puissances ». La garantie équivaut à la promesse de rétablir l'Etat neutre dans ses droits et de lui procurer le cas échéant une complète indemnisation, à la condition qu'il soit sans reproche (1). L'Etat neutre, demeurant souverain, conserve strictement le droit d'entamer

---

pendant du Congo, par lequel il léguait cet Etat à la Belgique, et la modification de l'article 1er de la Constitution belge, votée en 1893, en prévision de l'acquisition de colonies par la Belgique, n'ont amené aucune observation de la part des Etats garants de la neutralité de ce pays. Bien plus : un arrangement conclu, le 5 février 1895, avec la France, Etat garant de la neutralité de la Belgique, régla le droit de préférence de la France, en cas d'annexion de l'Etat du Congo à la Belgique.

(1) « Die Garantie der Neutralität eines Landes enthält... eine Defensifallianz gegen alle Angriffe, und mehr als einen blossen Subsidientraktat. » Oppenheim, op. cit., Kap. IX, § 8.

E. Nys. Revue de dr. intern. et de lég. comp. A. 1901, pp. 38, 39, 40.

Westlake. Notes sur la neutralité. Même revue, pp. 389 à 397.

E. Mérignhac. Revue de dr. public et de science politique. T. XX, nº 4, A. 1903.

Rivier. Principes du dr. des gens. T. II, p. 102.

même une guerre qui n'aurait pas pour but le maintien de sa neutralité et de violer ainsi sa neutralité. Si l'Etat neutralisé s'est engagé dans une guerre sans nécessité absolue, la garantie même expresse de l'intégrité et de l'inviolabilité du territoire neutralisé ne met pas les garants en demeure d'agir. La faute de l'Etat garanti les a déliés de leur obligation; il n'y a d'ailleurs plus de neutralité de l'Etat à garantir. A la paix, les garants seront libres de conclure un nouvel arrangement. Mais, d'autre part aussi, les Etats garants, ayant intérêt au maintien de la neutralité de l'Etat garanti, peuvent prendre des mesures pour empêcher que cet Etat ne viole sa neutralité, en s'engageant dans une semblable guerre. L'Etat garanti étant un Etat souverain, les garants peuvent seulement employer à son égard les procédés dont on peut faire usage à l'égard des Etats souverains. L'assistance impliquée par la garantie de l'Etat neutre vis-à-vis des autres Etats est tout d'abord l'assistance par une intervention diplomatique; elle peut aussi consister dans des actes qui conduisent à la guerre. On voit donc qu'on ne peut se ranger à l'opinion des auteurs qui voient au moins dans la garantie de la neutralité permanente une diminution de l'indépendance de l'Etat. La garantie de la neutralité permanente n'est pas non plus un élément indispensable de cette neutralité; si les Etats garants retirent leur garantie, la neutralité reconnue n'en subsistera pas moins.

La garantie de neutralité permanente accordée à un Etat ne s'étend pas de plein droit aux territoires nouveaux, aux colonies que cet Etat viendrait à acquérir. Le garanti ne peut, en effet, de son propre gré, augmenter les charges incombant au garant. Or, l'accroissement du territoire de l'Etat neutralisé peut augmenter les causes de danger pour l'Etat neutralisé, en le mettant par là en contact avec un nombre plus considérable d'Etats. En outre, l'Etat auquel on a accordé la neutralité permanente est tenu de contribuer à sa propre défense, dans la mesure de ses moyens; or, ces moyens pourront être considérablement diminués, s'il doit employer une partie de ses forces à la défense de nouveaux territoires. Il est donc prudent, pour les Etats jouissant de la garantie de neutralité permanente, de s'entendre avec les Etats garants au

sujet de la situation qui leur sera faite par suite de l'annexion de nouveaux territoires.

Il existe aussi une neutralité territoriale spéciale, s'appliquant à certaines eaux navigables. Leur neutralité est dite négative, quand l'entrée ou le passage des vaisseaux de guerre est défendu; positive, quand ces eaux sont ouvertes au passage des vaisseaux de guerre de tous les Etats, mais que tout acte d'hostilité y est prohibé. En vertu de l'article 6 du traité du 10 juillet 1853, entre la Confédération Argentine et la France, s'il arrivait que la guerre éclatât dans quelques-uns des Etats, Républiques ou Provinces du Rio de la Plata, la navigation du Parana et de l'Uruguay n'en demeurerait pas moins libre pour le pavillon marchand de toutes les nations, à l'exception de la contrebande de guerre. D'après l'acte général de Berlin, du 26 février 1885, le trafic demeurera libre, malgré l'état de guerre, sur les fleuves, les rivières, les lacs et les canaux du bassin conventionnel du Congo et sur les routes, les chemins de fer et les canaux latéraux, établis pour suppléer à l'innavigabilité ou aux imperfections de la voie fleuviale du Congo ou du Niger. Il y a exception pour le transport des articles de contrebande de guerre (1).

Quant à la neutralisation des voies artificielles reliant deux mers, comme le canal de Suez et le canal projeté de Panama, elle est d'une nature particulière. Ces voies artificielles ont, à proprement parler, un double caractère. D'une part, elles ont

(1) Il est intéressant de suivre les diverses étapes parcourues par le droit international, depuis près de trois siècles, avant d'arriver à la neutralité des cours d'eau baignant le territoire de plusieurs Etats. La première étape est celle de la souveraineté exclusive de chacun des riverains exercée sur une série de sections du cours d'eau. La seconde est celle d'une sorte d'accord entre les Etats riverains, destiné à garantir à leurs sujets respectifs l'usage du cours d'eau sur tout son parcours; un intérêt d'un caractère plus général se substitue donc à la souveraineté morcelée et exclusive des Etats riverains. La troisième étape, dans laquelle la science paraît définitivement entrée, est celle de la liberté de la navigation pour les navires de toutes les nationalités, en temps de guerre comme en temps de paix, moyennant les mesures de précaution et de sauvegarde pour la sécurité des Etats riverains et le respect de leurs droits de juridiction, de police, de douane. La science paraît vouloir franchir une nouvelle étape, en demandant cette même liberté de la navigation sur les cours d'eau qui, du point où ils sont navigables jusqu'à leur embouchure, coulent sur le territoire du même Etat.

celui d'une voie intérieure et privée. On ne peut envisager comme la propriété de tous ce qui n'est pas l'œuvre de la nature, mais celle de l'intelligence et du capital de quelques-uns. Ces voies sont soumises, sous le rapport de leur concession, de leur percement, de leurs tarifs, etc., à l'autorité de l'Etat sur le territoire duquel elles sont établies. D'autre part, comme elles sont destinées à relier deux mers libres et comme leur but principal a été d'ouvrir au commerce universel une nouvelle route accessible, en tout temps, à toutes les nations, sans distinction ni préférence pour aucune, on peut dire que ces voies artificielles sont internationales par leur objet, par leur destination. En droit, il résulte comme conséquence de ce double caractère que, ces voies intérieures faisant partie du territoire de l'Etat qu'elles traversent, l'état de guerre des autres Etats doit leur demeurer étranger; d'autre part, comme elles remplissent un rôle international, la guerre dans laquelle serait engagé l'Etat qu'elles traversent ne doit les affecter en rien. En un mot, la nature et le but de ces voies de communication demandent leur neutralisation entière et perpétuelle (1).

(1) Voy. Revue de dr. intern. et de lég. comp. Année 1895, pp. 227-228. Convention conclue à Constantinople, le 29 octobre 1888, entre l'Allemagne, l'Angleterre, l'Autriche, l'Espagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Russie et la Turquie, pour consacrer la liberté de la navigation du Canal de Suez.

Le traité de Clayton-Bulwer, conclu le 10 avril 1850, entre les Etats-Unis et le Nicaragua, en prévision d'un canal interocéanique, portait, à son article 2, que, si une guerre survenait entre les deux parties contractantes, le canal deviendrait territoire neutre et que cette neutralité serait étendue par des stipulations ultérieures jusqu'à une certaine distance des extrémités du canal. Les articles 5 et 6 concernaient la garantie de la neutralité du canal par les deux puissances et l'accession des autres nations à cette garantie. Le traité Hay-Pauncefote, du 18 novembre 1901, abolit le traité Clayton-Bulwer, et adopta comme base de la neutralisation les clauses de la convention relative au Canal de Suez; il stipule que le canal devra être libre aux vaisseaux de commerce et aux vaisseaux de guerre de toutes les nations qui se conformeront à ces statuts.

Des ouvrages spéciaux, des établissements ont aussi été neutralisés en vertu d'un accord entre Etats. Art. 16 du Traité de Paris de 1856 : « Une commission où chacune des puissances signataires aura un délégué sera chargée de désigner les travaux à exécuter pour rendre plus facile la navigation des bouches du Danube... » Art. 7 du Traité de Londres, du 17 mars 1871 « Les ouvrages et établissements créés par la commission européenne en vertu du traité de Paris ou du présent traité continueront à jouir de la même neutralité qui les a protégés jusqu'ici et qui sera également respectée à l'avenir dans toutes les circonstances par les Hautes Parties contractantes. »

On distingue les Etats jouissant d'une neutralité permanente, qui ont le droit et le devoir d'entretenir une armée pour la défense de leur neutralité, comme la Suisse et la Belgique, et ceux qui peuvent seulement maintenir une force suffisante pour assurer l'ordre à l'intérieur, comme le grand-duché de Luxembourg (1).

Les territoires neutralisés sont parfois divisés en deux catégories, en les envisageant par rapport au droit d'élever ou d'entretenir des ouvrages de défense. Les uns sont tout à fait privés de ce droit; à d'autres, il a été conservé soit expressément, soit tacitement. La convention du 14 décembre 1831 imposa à la Belgique l'obligation de raser certaines forteresses, mais d'en maintenir d'autres toujours en bon état (2). La Suisse fut autorisée,

(1) Le 12 novembre 1814 se forma un comité des affaires de la Suisse, composé des plénipotentiaires de l'Autriche, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie. Un rapport émané de ce comité, en date du 19 janvier 1851, porte : « Qu'en retour des avantages qu'on était disposé à accorder à la Suisse,... les puissances avaient le droit de demander à cet Etat une garantie suffisante pour opérer dans l'esprit des monarques la conviction que les institutions que les Suisses s'étaient données étaient propres à assurer leur tranquillité extérieure et, par cela même, à faire respecter la neutralité de leur territoire. »

Le 20 mars 1815, les mêmes puissances, ainsi que l'Espagne, la France, le Portugal et la Suède, signèrent une déclaration dans laquelle elles affirmaient vouloir, par des restitutions et des cessions de territoires, fournir au corps helvétique les moyens d'assurer son indépendance et de maintenir sa neutralité.

L'article 10 du projet de traité des « dix-huit articles », adopté par la conférence de Londres, le 26 juin 1831, mais rejeté par la Hollande, portait, à propos de la neutralité de la Belgique : « Par une juste réciprocité, la Belgique sera tenue d'observer cette neutralité envers tous les autres Etats et de ne porter aucune atteinte à leur tranquillité intérieure ni extérieure, en conservant toujours le droit de se défendre contre toute agression étrangère. » « Les stipulations de la convention des forteresses (14 décembre 1831) attestent, ce semble, l'accord des cours du Nord et du gouvernement belge touchant la persistance de la mission, pour la Belgique séparée, de pourvoir, en ce qui la concerne et dans une certaine mesure, à son organisation défensive,... et il est difficile de méconnaître que la participation de la Belgique à sa propre défense n'ait pas le caractère d'un concours attendu par les puissances. » Descamps. Op. cit., p. 399.

(2) A propos du traité des «vingt-quatre articles», conclu à Londres entre la Belgique, d'une part, l'Autriche-Hongrie, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, d'autre part, Lord Wellington s'exprima dans les termes suivants au parlement anglais en 1831 : « Il est absurde de prétendre une garantie de neutralité comme suffisante pour assurer l'indépendance du nouveau royaume. En 1814, ceux qui avaient réuni la Belgique à la Hollande savaient trop bien qu'il n'existe pas de garantie solide sans l'établissement de moyens de défense matérielle; ils y avaient pourvu par l'établissement d'une ligne de forteresses, et ces forteresses sont évidemment plus nécessaires à la Belgique seule qu'à ce pays réuni à la Hollande.»

par les traités de 1815, à occuper les forteresses, aujourd'hui françaises, de Faucigny et de Chablais. La ville forte de Luxembourg dut être démantelée en vertu de l'article 3 du traité de Londres, du 11 mai 1867 (1). Etant donnée l'exiguïté du territoire du grand-duché de Luxembourg, il semble que l'on ait voulu diminuer par là la valeur de sa prise de possession par un des belligérants. Les articles 8 et 11 de la Convention de Constantinople de 1888 défendent d'élever des constructions permanentes aux abords du canal de Suez. Par contre, il n'est pas interdit, comme c'est le cas pour le Danube, d'élever des fortifications sur le Congo, tant que le trafic n'en est pas entravé. Cette division des territoires neutralisés s'étend aussi aux territoires maritimes. En vertu d'un traité du 23 juillet 1881, conclu entre les deux Etats riverains du détroit de Magellan, celui-ci demeure neutralisé à perpétuité, et, afin d'assurer cette neutralité, il est défendu de construire sur ses côtes des fortifications ou ouvrages de défense militaire pouvant contrarier ce but.

On distingue encore la neutralité sur mer de la neutralité sur terre. Il y a, en effet, des différences, quant aux droits et aux devoirs des neutres, selon qu'il s'agit de la guerre sur mer ou de la guerre sur terre. La mer n'appartient à personne, le territoire continental est réparti entre les divers Etats. La voie empruntée pour les relations maritimes est, par sa nature, libre et ouverte à tous les Etats, et il est admis que les belligérants ont le droit d'y poser des actes de guerre. Les relations des neutres avec les belligérants sur mer seront donc régies par des lois différentes de celles qui régissent ces relations sur terre. Le territoire terrestre

(1) Art. 2. Le grand-duché de Luxembourg étant neutralisé, le maintien de l'établissement de places fortes sur son territoire devient sans nécessité comme sans objet, la ville de Luxembourg cessera d'être une ville fortifiée; le roi grand-duc se réserve d'entretenir dans la ville le nombre de troupes nécessaires au maintien du bon ordre. »

Il importe de remarquer, à ce propos, que l'Etat neutre a le droit de demander qu'il ne soit point formé à proximité de ses frontières, sur le territoire d'Etats voisins ayant reconnu sa neutralité, des établissements militaires qui pourraient compromettre ou menacer celle-ci. Voy. Arendt. Essai sur la neutralité de la Belgique, pp. 90 et suiv. L'art. 8 du Congrès de Vienne déclarait qu'il ne pouvait être formé à Podgorze, petite localité située près de Cracovie, d'établissement militaire de nature à menacer la neutralité de cette dernière ville.

d'un Etat neutre est soumis à la souveraineté particulière de cet Etat; les belligérants ne peuvent y poser aucun acte de guerre (1).

NEUTRALITÉ DE LA BELGIQUE, DE LA SUISSE, DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG.

Déjà au XVIe siècle, Juste-Lipse disait : « Tout le monde considère à bon droit la Belgique comme une puissante individualité. De même que l'isthme qui sépare la mer Egée de la mer Ionienne empêche le choc et le mélange de leurs ondes, de même notre petite Belgique semble arrêter les grands empires qui envahiraient toutes choses et s'étendraient de toutes parts. » Des hommes d'Etat et des orateurs de France et d'Angleterre, comme Richelieu, Mirabeau, Pitt, Gladstone, exprimèrent dans diverses circonstances la même pensée. « La question générale de l'équilibre en Europe, » dit M. le professeur Arendt, « se compose d'un certain nombre de questions particulières qui, depuis le XVIIe siècle, se sont présentées successivement dans toutes les grandes transactions politiques. Parmi ces questions figure au premier rang celle de l'organisation politique des Pays-Bas. Dans toutes les solutions qu'on a essayé de donner à cette question, on est toujours parti du principe qu'il y a impossibilité de concilier avec le maintien de l'équilibre sur le continent la réunion de ces provinces à la France ou à l'Allemagne. » M. le professeur Descamps, après avoir énuméré les faits historiques à l'appui de la même idée, conclut en ces termes : « L'oscillation trop prononcé de la Belgique vers l'un ou l'autre de ses puissants voisins a pour conséquence, en quelque sorte fatale, une série de malheurs pour notre pays, une série de perturbations pour l'Europe. D'autre part, chaque fois que la Belgique, par sa volonté ou par l'effet des circonstances, s'est trouvée en mesure de ne point pencher vers l'un ou l'autre de ses voisins, elle a été pour ceux-ci un élément de paix et de sécurité, leur rendant souvent par cette attitude les

(1) L'ensemble des règles spéciales concernant la neutralité sur mer forment le « droit maritime des Etats neutres ».

plus grands services, et elle a sauvegardé, de manière efficace, son propre bonheur (1). »

Par le traité de Chaumont, conclu le 1er mars 1814, entre l'Autriche, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie, ces puissances promettaient de « s'entre-aider pour maintenir l'équilibre en Europe, assurer le repos et l'indépendance des Etats et prévenir les envahissements qui, depuis tant d'années, avaient désolé le monde ». Les articles secrets de ce traité prévoyaient que la Hollande, avec accroissement de territoire et établissement d'une frontière convenable, serait placée comme Etat libre et indépendant sous la souveraineté du prince d'Orange. On avait d'abord proposé à l'Autriche de lui restituer les provinces belges; le prince de Metternich repoussa cette idée, ne voulant pas placer l'empire

(1) Arendt. Essai sur la neutralité de la Belgique, p. 35. E. Descamps. La neutralité de la Belgique au point de vue historique, diplomatique, politique et juridique. Larcier. 1902.

Au point de vue politique, on a pu dire avec raison qu'il était inexact de parler de domination étrangère en Belgique avant l'annexion du pays à la République française. Les souverains d'Espagne et d'Autriche ne possédèrent pas les provinces belges comme annexes de leurs possessions principales, mais ils les détinrent à titre particulier, en qualité de ducs ou de comtes de telle ou telle province. Le conseil de Flandre disait dans ce sens à Joseph II : « Le titre qui a porté la souveraineté de la Flandre dans l'auguste maison d'Autriche n'a rien de commun avec ceux de ses autres Etats; ce titre est un droit de succession aux anciens comtes de Flandre. Le sort de se trouver aujourd'hui au pouvoir d'un grand monarque ne saurait altérer sa condition. La réunion de plusieurs couronnes sur une même tête n'est pas un moyen légitime pour confondre les droits de leurs différents habitants. » Edmond Poulet. Les constitutions nationales belges à la fin de l'ancien régime. p. 65. L'auteur, dans un passage du même ouvrage, parlant de l'Addition diplomatique à la Joyeuse Entrée, qui mettait les libertés publiques des Pays-Bas catholiques sous la protection de l'Europe, s'exprime comme suit : « L'Europe diplomatique, dans une pensée d'équilibre général plutôt que par intérêt pour nos provinces, voulait le maintien de leur Constitution et de leurs privilèges pour que le souverain ne pût jamais y déployer une force capable d'inquiéter les puissances voisines. » p. 45.

L'utilité et la nécessité d'une Belgique indépendante et neutre existent aussi au point de vue économique. La Belgique, petite et neutre, est appelée à remplir un rôle économique considérable, dont les autres Etats ne prennent pas ombrage; elle est destinée par sa position à assurer les communications de l'Angleterre avec le continent et réciproquement; elle est apte à fournir un appoint considérable en hommes et en capitaux pour travailler de concert avec l'une ou l'autre des grandes nations; elle peut prendre des initiatives et des responsabilités, là où la crainte des froissements internationaux empêchent des nations plus puissantes d'agir.

d'Autriche en contact direct avec la France. Le traité de paix conclu à Paris, le 30 mai 1814, stipula que le titre et l'exercice de la souveraineté en Hollande ne pouvaient, dans aucun cas, appartenir à un prince portant ou appelé à porter une couronne étrangère. Le protocole du 14 juin et le traité des « huit articles », du 21 juillet 1814, décidèrent la réunion de la Belgique à la Hollande et la constitution du Royaume des Pays-Bas, « comme un boulevard respectable de la sûreté générale (1) ». Lors de la séparation de la Belgique de la Hollande, l'idée de la neutralité fut adoptée dès les premières séances du Congrès national réuni en Belgique. Cette idée se retrouve dans les différents traités de l'époque concernant le nouvel Etat, notamment dans l'article 9 du projet du traité de Londres du 26 juin 1831, connu sous le nom de : traité des « dix-huit articles » (2). « L'indépendance dans le droit commun paraissait dangereuse et de nature à amener de nouvelles perturbations, » dit encore M. le professeur Descamps, « elle ne sauvegarderait pas l'intérêt d'ordre européen recherché dans la constitution des Pays-Bas. Elle laissait un Etat faible trop exposé

(1) Lettre du roi des Pays-Bas à Wellington, du 19 juillet 1815.

(2) Art. 9. « La Belgique formera un Etat perpétuellement neutre ; l'intégrité et l'inviolabilité de son territoire lui sont assurées par les cinq puissances signataires. » Art. 10. « La Belgique observera la même neutralité à l'égard des autres Etats, en conservant le droit de se défendre. »

Le protocole de la conférence, tenue à Londres, le 20 décembre 1830, par les plénipotentiaires des cinq grandes puissances, et qui reconnut l'indépendance de la Belgique, visant les devoirs européens qui incombaient à la Hollande et les obligations que les traités lui avaient fait contracter envers les autres puissances, en vue de fonder un juste équilibre en Europe et d'assurer le maintien de la paix générale, s'exprimait ainsi au sujet de la Belgique : « Sa séparation d'avec la Hollande ne saurait la libérer de cette partie de ses devoirs et de ses obligations, » et il ajoutait : « La conférence s'occupera en conséquence de discuter et de concerter les nouveaux arrangements les plus propres à combiner l'indépendance future de la Belgique avec les stipulations des traités, avec les intérêts et la sécurité des autres puissances et avec la conservation de l'équilibre européen. »

Le protocole explicatif du 27 janvier 1831, qui mentionne les dispositions complémentaires qui devaient être jointes au protocole antérieur du 20 janvier 1831, portait : « Occupées à maintenir la paix générale, persuadées que leur accord en est la seule garantie et agissant avec un parfait désintéressement dans les affaires de la Belgique, les cinq puissances n'ont eu en vue que de lui assigner dans le système européen une place inoffensive, que de lui offrir une existence qui garantît à la fois son propre bonheur et la sécurité due aux autres Etats. »

aux sollicitations et aux menaces d'Etats plus puissants, intéressés à le faire graviter dans leur orbite. Elle permettait à la Belgique de faire cause commune avec telle puissance et de rompre ainsi l'équilibre établi entre toutes. Elle livrait éventuellement le pays au sort d'alliances peut-être forcées et au hasard des événements. » La neutralité de la Belgique devint constitutionnelle par le vote du Congrès national du 9 juillet 1831, adoptant les « dix-huit articles » (article 9); elle devint contractuelle vis-à-vis de l'Europe par l'article 7 du traité des « vingt-quatre articles » du 15 novembre 1831, comme aussi par l'article 7 du traité de Londres du 9 avril 1839, conclu entre la Belgique et les Pays-Bas, et garanti, en vertu de la convention du même jour, par l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie. Ces traités stipulent que la Belgique formera un Etat perpétuellement neutre. La neutralité a été, peut-on dire, imposée à la Belgique par les grandes puissances européennes. La disposition qui impose la neutralité à la Belgique fait partie des traités qui l'ont reconnue comme Etat indépendant; néanmoins, en fait comme en droit strict, la Belgique avait déjà acquis par elle-même et en dehors de toute action des puissances son existence comme Etat indépendant et souverain (1). Au commencement de la guerre franco-prussienne de 1870, le gouvernement anglais invita toutes les puissances garantes de la neutralité et de l'intégrité de la

(1) Voy. Arendt, op. cit., p. 29.

La neutralité permanente constitue non pas une condition mise à la reconnaissance d'un Etat, mais un mode de la reconnaissance. Donc, dans le cas où l'Etat neutralisé manquerait à l'obligation qui résulte de sa neutralisation, la reconnaissance ne serait point par cela même non avenue, mais d'autres mesures pourraient être prises, comme la suspension ou la rupture des relations diplomatiques, les représailles.

Au sujet de la neutralité, imposée à la Belgique par les puissances européennes, on peut aussi faire avec M. Nys cette remarque : « Quand il s'agit de la neutralité permanente de la Suisse et de la Belgique, il faut songer aux profondes transformations qui se sont accomplies depuis 1815 et depuis 1831, dans l'organisme politique de l'Europe. A l'ancienne pentarchie a d'abord succédé l'hexarchie; au sein du directoire européen, l'influence et la force se sont déplacées; en ce moment même, huit grandes puissances élèvent la prétention de guider les destinées de l'humanité, et le théâtre d'action, qui se limitait au continent européen, s'est élargi et comprend le globe tout entier. » Notes sur la neutralité. Revue de dr. int. et de lég. comp., A. 1901, p. 42.

Belgique à renouveler formellement l'acte de garantie. L'Autriche et la Russie déclinèrent l'invite, en déclarant que les engagements existants leur paraissaient assez clairs. L'Angleterre n'en conclut pas moins, les 9 et 11 août 1870, avec l'Allemagne et la France, des traités spéciaux, accessoires et subsidiaires, pour confirmer la garantie de neutralité de la Belgique (1).

La neutralité permanente de la Belgique est donc nécessaire, constitutionnelle et contractuelle. Elle impose à la Belgique des obligations vis-à-vis des puissances avec lesquelles elle a contracté ; d'autre part, elle en impose à ces puissances à l'égard de la Belgique (2). Par suite de la garantie des puissances, l'examen et l'appréciation des faits pouvant constituer de la part de l'Etat neutralisé une violation de la neutralité et lui en faire perdre, le cas échéant, les avantages, sont dévolus aux Etats garants et non à la décision d'un des belligérants (3). L'intérêt commun des Etats est, en effet, de ne point abandonner une question présentant

(1) M. Gladstone prononça à l'occasion de ces traités, le 10 août 1870, à la Chambre des communes, les paroles suivantes : « Certes, nous défendons la neutralité de la Belgique, comme le feraient toutes les puissances européennes, parce qu'elle est un obstacle à quelqu'agrandissement démesuré. Mais l'intérêt de l'Angleterre n'est pas notre seul guide. Il y a une raison plus haute qui nous fait attacher un prix particulier à l'indépendance de la Belgique. Qu'est-ce que ce pays? C'est un pays de cinq millions d'habitants, ayant un grand passé historique, possédant un sentiment national aussi ardent et aussi pur que celui qui fait battre le cœur des plus puissantes nations. Par la façon dont elle a géré ses affaires intérieures au milieu des secousses révolutionnaires et à travers les crises de l'époque, la Belgique a donné à l'Europe l'exemple à la fois d'un gouvernement bon et stable et de la plus large extension possible des libertés publiques. Devant le caractère d'un tel pays, il n'est pas un de mes auditeurs qui ne comprenne que l'absorption de la Belgique en vue de satisfaire des appétits gloutons sonnerait en Europe le glas funèbre du droit public et des lois internationales. »

L'initiative de l'Angleterre s'explique notamment par le fait que M. de Bismarck publia en 1870 le texte d'un traité secret, élaboré en 1866 par M. Benedetti, par lequel la France demandait à l'Allemagne de l'autoriser, comme compensation, à s'annexer une partie de la Belgique. Revue d'histoire diplomatique, 16e année, no 1, p. 93.

Voy. pour le texte et le commentaire des traités cités : Essai historique et politique sur la révolution belge, par Nothomb. Bruxelles. Muquardt. 1876., pp. 240 et s.

(2) Voy. Ch. Faider. Le génie de la Constitution. Bruxelles, 1866.

(3) Dépêche du chancelier de l'empire d'Autriche, comte de Beust, du 22 septembre 1870, au sujet de la neutralité du grand-duché de Luxembourg.

pour eux une importance aussi capitale à la décision d'un seul Etat. La garantie que les puissances ont donnée à la Belgique est une garantie collective (1). Il importe de ne point confondre cette garantie collective des puissances avec leur unanimité. Si un traité a été placé sous la garantie collective de plusieurs Etats, les Etats garants peuvent être tous ensemble requis d'intervenir; ils doivent examiner l'affaire en commun et intervenir en commun, s'ils le jugent nécessaire et possible; mais chacun des Etats est obligé à une prestation indivisible qui est la garantie, et si l'entente ne s'établit pas avec les cogarants, en vue d'une action commune, il est tenu seul de la prestation. A raison des liens de droit existant entre les garants, la dénonciation de la garantie ne peut être faite isolément. D'autre part, le traité de garantie ne dépend pas pour son exécution de l'unanimité des obligés. En concluant le traité, on se représentait l'éventualité d'une violation de la neutralité par l'un ou l'autre des cocontractants, et la garantie était donnée dans le but de prévenir et de réprimer une telle violation. Exiger l'unanimité des garants serait donner au traité un effet opposé à celui que l'on avait en vue; il suffirait du manque de parole d'un des cocontractants pour annuler l'effet du traité, pour paralyser l'action des garants. Rien n'empêche l'Etat jouissant de la garantie collective de plusieurs autres Etats de conclure de nouveaux traités de garantie séparés.

L'acte général de la conférence de Berlin, du 26 février 1885, intervenu entre l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la Russie, la Suède et la Turquie, portait à son article 10 : « Afin de donner une garantie nouvelle de sécurité au commerce et à l'industrie et de favoriser, par le maintien de la paix, le développement de la civilisation dans les contrées mentionnées à l'article 1er (territoires ou parties de territoire compris dans le bassin conventionnel (2) du Congo) et

(1) La garantie est simple, quand elle est donnée par un Etat ou par plusieurs, sans établir de lien juridique entre eux. Elle est collective, conjointe ou composée, quand elle établit aussi des liens de droit entre les garants.

(2) « Conventionnel »; en effet, le territoire ainsi désigné s'étend sur certains points au delà des limites du bassin géographique du Congo.

placées sous le régime de la liberté commerciale, les Hautes Parties signataires du présent acte et celles qui y adhéreront par la suite s'engagent à respecter la neutralité des territoires ou parties de territoires dépendant des dites contrées, y compris les eaux territoriales, aussi longtemps que les puissances qui exercent ou qui exerceront des droits de souveraineté ou de protectorat sur ces territoires, usant de la faculté de se proclamer neutres, rempliront les devoirs que la neutralité comporte. » Le 1er août 1885, le gouvernement de l'Etat indépendant du Congo portait à la connaissance de tous les gouvernements qu'en conformité de l'article 10 de l'Acte général de la Conférence de Berlin, il se déclarait perpétuellement neutre, réclamait les avantages garantis par cet acte et assumait les devoirs de la neutralité. La neutralité de l'Etat indépendant du Congo n'a pas été, comme celle de la Belgique, garantie par les puissances. (1) Elle a sa raison d'être dans l'âpreté des convoitises qu'exciterait la possession du territoire de l'Etat du Congo ; en effet, si ce territoire venait à tomber aux mains d'un de ses puissants voisins, il lui assurerait sans conteste une prépondérance dangereuse en Afrique. L'existence de l'Etat du Congo, comme puissance neutre en Afrique, est une nécessité de l'équilibre en Afrique, comme celle de la neutralité de la Belgique est une nécessité de l'équilibre en Europe.

La Suisse avait, peut-on dire, adopté une politique de neutralité dès le commencement du XVIIe siècle; c'est ainsi qu'elle ne prit aucune part à la guerre de Trente Ans (1618-1648). Trois

(1) « Si donc la neutralité de l'Etat du Congo n'est pas conventionnellement garantie, comme, par exemple, celle de la Belgique, il existe pourtant une très importante garantie de fait dans la circonstance que tout ou moins la plupart des puissances signataires ont le plus grand intérêt au maintien de cette neutralité, ne fût-ce que parce que, en définitive, l'existence de l'Etat du Congo dépend de ce que sa neutralité ne soit d'aucun côté sérieusement menacée ou violée. Que le maintien de l'Etat du Congo, comme le maintien des dispositions de l'Acte de Berlin soient dans l'intérêt commun des Etats appartenant à la société internationale, c'est ce qui est mis en lumière aussi bien par l'Acte de Berlin que par la reconnaissance inconditionnelle de l'Etat du Congo par les puissances signataires... L'existence de l'Etat du Congo avait cette portée de prévenir des conflits ultérieurs entre les puissances coloniales intéressées au Congo... » Bon K. von Stengel, professeur à l'Université de Munich. Revue de dr. intern. et de lég. comp. A. 1905, p. 431.

siècles de l'histoire de la Suisse démontrent que, sans traité international, sans protection et sans garantie du dehors, un petit Etat a pu conserver en droit et en fait sa neutralité, érigée en maxime d'Etat (1). La politique de neutralité était consacrée par des traités conclus par les divers cantons suisses avec les principaux Etats du continent (2). La neutralité de la Suisse ne fut interrompue que durant la Révolution française, de 1798 à 1803. La neutralité perpétuelle de la Suisse fut reconnue comme nécessaire aux intérêts politiques de l'Europe, par les articles 84 et 92 du Traité de Vienne. La topographie de la Suisse, sa position géographique en font, en effet, comme une vaste forteresse naturelle, située au milieu de l'Europe. On conçoit aisément qu'en mains d'une des grandes puissances européennes, la Suisse serait une menace permanente pour les autres Etats; on se figure aussi quel appoint elle donnerait, s'il lui était loisible de se joindre à l'un de ses puissants voisins, en cas de conflit entre eux. La neutralité permanente de la Suisse prit un caractère définitif et solennel à la suite du traité signé à Paris, le 20 novembre 1815, entre la France et les quatre grandes puissances alliées. Ces dernières garantirent collectivement l'inviolabilité perpétuelle de la Confédération, comme nécessaire au maintien de l'équilibre entre les Etats européens, selon les bases établies dans l'acte final du Congrès de Vienne. L'article 92 du traité de Vienne de 1815 (3) et

---

(1) Schweizer. Geschichte der schweizerischen Neutralität. Descamps, op. cit., p. 725.

« La politique de neutralité suivie traditionnellement par la confédération suisse « a grandement contribué à l'adoption des principes juridiques réglant cette matière ». M. le professeur Rivier. Principes du droit des gens, t. II, § 210, p. 369.

(2) L'ancienne confédération suisse comprenait également trois Etats perpétuellement neutres (Bâle, Schaffhouse et Appenzell), en ce sens spécial qu'ils s'étaient formellement engagés, par les traités qui les unissaient à la confédération, à ne se joindre à aucun parti, en cas de guerre entre les membres de la confédération, mais à rester pacifiques, en cherchant à faire agréer médiation.

(3) Dont voici le texte : « Les provinces de Chablais et de Faucigny et tout le territoire au nord d'Ugine, appartenant à S. M. le roi de Sardaigne, feront partie de la neutralité de la Suisse, telle qu'elle est reconnue et garantie par les puissances. »

l'article 3 du traité de Paris précité (1) avaient étendu la neutralité de la Suisse à une partie de la Savoie; la Savoie fut de nouveau cédée à la France par le traité de Turin du 24 mars 1860.

Le Luxembourg fut constitué en grand-duché et assigné au chef de la Maison de Nassau par les traités de 1814 et de 1815. A la suite des événements de 1866 et de la dissolution de la Confédération germanique, il forma un Etat tout à fait indépendant. L'Italie et les puissances signataires du traité de Londres du 19 avril 1839 (2), en vertu duquel la moitié du grand-duché fut cédée à la Belgique et l'autre moitié confirmée sous la Maison de Nassau, se réunirent à Londres, le 11 mai 1867, pour proclamer la neutralité du grand-duché. Cette neutralité, comme celle de la Belgique, est constitutionnelle (3) et contractuelle (4). La garantie européenne de la neutralité du grand-duché est conçue dans les mêmes termes que la garantie de la neutralité de la Belgique; elle a, au fond, la même portée.

Déclarations de neutralité.

Depuis le commencement du siècle, une double déclaration relative à la neutralité précède ou accompagne le plus souvent le commencement des hostilités. La première émane des belligérants : elle a pour but d'indiquer aux neutres les devoirs à observer pendant la guerre et les avantages réservés à leur accom-

(1) A la date de ce traité, les plénipotentiaires de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, du Portugal, de la Prusse et de la Russie reconnaissent encore authentiquement que « la neutralité de la Suisse et son indépendance de toute influence étrangère sont dans les vrais intérêts de la politique de l'Europe ».

(2) Voir plus haut.

(3) Art. 1 de la Constitution du grand-duché de Luxembourg.

(4) Art. 2 du traité de Londres du 11 mai 1867 : « Le grand-duché de Luxembourg, dans les limites déterminées par l'acte annexé au traité du 19 avril 1839, sous la garantie des Cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie, formera désormais un Etat perpétuellement neutre. — Il sera tenu d'observer cette même neutralité envers tous les autres Etats. — Les Hautes Parties contractantes s'engagent à respecter le principe de la neutralité stipulé par le présent article. Ce principe est et demeure placé sous la sanction de la garantie collective des puissances signataires du présent traité... »

plissement. Le belligérant ne peut faire de loi étendant son empire sur les autres Etats; il n'a point, en tout cas, le pouvoir de punir ceux qui ne voudraient point se soumettre à une telle loi. Le droit de belligérant est nécessairement restreint dans les limites de la légitime défense; il consiste dans le droit de repousser et d'empêcher les actes d'hostilité, que de prétendus neutres dirigeraient contre lui. Cette déclaration du belligérant intéresse surtout les Etats dont la neutralité perpétuelle ne pourrait être respectée par un des belligérants, si elle ne l'était également par l'autre. La seconde déclaration émane des neutres : elle fait connaître l'attitude qu'ils se proposent de garder au milieu de la lutte et les droits qu'ils sont déterminés à revendiquer. En 1870, à peine la guerre fut-elle résolue entre la France et l'Allemagne, que les Etats décidés à rester neutres se hâtèrent d'en faire la déclaration solennelle. Dès que la guerre éclata, au commencement de l'année 1904, entre le Japon et la Russie, les Etats-Unis et la plupart des Etats d'Europe s'empressèrent de déclarer qu'ils observeraient une stricte neutralité durant le conflit. Cette seconde déclaration a lieu, en général, au moyen de circulaires adressées aux représentants des Etats neutres auprès des puissances étrangères. L'usage de ces déclarations émanées des Etats neutres s'est introduit depuis plus d'un siècle, principalement lors de guerres entre puissances maritimes, car les guerres maritimes peuvent, comme on le verra, occasionner aux neutres de grands dommages. Ces déclarations, conçues dans un esprit véritablement neutre et impartial, annoncent officiellement aux belligérants la neutralité de l'Etat; elles servent encore à leur faire connaître la ligne de conduite particulière que l'Etat neutre se propose de suivre pendant la guerre; car le neutre, tout en observant une stricte impartialité, peut adopter une politique plus ou moins large, une attitude plus ou moins favorable aux belligérants sur les points controversés; enfin, ces déclarations ont aussi pour but de rappeler aux ressortissants de l'Etat neutre les obligations spéciales résultant pour eux de l'état de guerre entre deux nations (1).

(1) La déclaration émanée des Etats neutres a encore une utilité, surtout si ces Etats se déclarent conjointement neutres : « La déclaration de neutralité

Le plus souvent, chaque Etat possède une législation interne sur la neutralité. Elle peut comprendre une législation permanente plus ou moins complète : l'article 123 du Code pénal belge (1) en est un exemple. Elle peut aussi comprendre une législation de circonstance, publiée par l'Etat neutre au commencement d'une guerre. Cette dernière se confond parfois avec la déclaration de neutralité dont il vient d'être question. La loi votée en Belgique, lors de la guerre franco-allemande de 1870, dans le but de prohiber l'exportation et le transit de certaines marchandises, est un exemple d'une telle législation (2). Il n'y a point toutefois pour les Etats d'obligation stricte de posséder une législation relative à la neutralité. Les belligérants ne sont pas en droit d'exiger de l'Etat neutre qu'il soit pourvu d'une telle législation; celle-ci résulte uniquement d'un sentiment de convenance nationale de l'Etat neutre.

---

constitue le refus préalable opposé à chacun des Etats belligérants de chercher des alliances du côté des Etats neutres, » dit M. Frédéric Bayer; « or, pour les petits Etats, le plus grand péril est celui d'être forcés de contracter des alliances avec les belligérants. Ce péril sera amoindri quand plusieurs de ces Etats feront une déclaration commune; il sera diminué davantage quand les Etats ainsi alliés se déclareront neutres en principe et d'une façon permanente. A cet égard, la neutralité proclamée pour toujours est de beaucoup préférable à la neutralité accidentelle. Celle-ci peut parfois être regardée comme une offense. Les voisins qui cherchent des alliances peuvent se trouver offensés par une déclaration de neutralité notifiée au moment même où ils espèrent un secours. » Revue de droit intern. et de lég. comp., A. 1902, p. 127.

(1) « Quiconque, par des actions hostiles non approuvées par le gouvernement, aura exposé l'Etat à des hostilités de la part d'une puissance étrangère, sera puni de la détention de cinq ans à dix ans, et, si des hostilités s'en sont suivies, de la détention de dix ans à quinze ans. »

(2) Cette prohibition concernait : les armes de toute espèce, les munitions de guerre de toute espèce, les effets d'habillement, de campement, d'équipement et d'harnachement militaires, les chevaux autres que poulains, les bâtiments à voile et à vapeur, les machines et parties de machines destinées à la navigation, les agrès et apparaux de navires et tous autres objets de matériel naval et militaire, l'avoine, le foin, la paille et autres fourrages.

SECTION III.

Devoirs des neutres.

Caractère de leurs obligations.

Les obligations imposées aux neutres donnent naissance à des conflits de jour en jour plus nombreux et plus difficiles à résoudre. Les rapports entre Etats deviennent, en effet, toujours plus étroits, plus compliqués et plus importants. Il en est notamment ainsi des rapports commerciaux. La guerre amène pour les neutres une foule d'entraves à ces rapports; il est donc naturel qu'elle suscite chez eux un mouvement d'opposition aux mesures qu'elle nécessite. D'autre part, les Etats ont acquis une conscience plus nette et plus ombrageuse des devoirs de la neutralité; ils ne tolèrent plus, de la part des neutres, des actes qui n'auraient donné lieu jadis à aucune protestation. Une tendance plus marquée vers un maintien plus strict et plus sévère de la neutralité se dessine dès lors dans le droit international. Néanmoins, aucun accord universellement accepté n'a encore fixé d'une manière complète et uniforme les droits et les devoirs des neutres. Tous les publicistes sont unanimes pour proclamer la non-participation de l'Etat neutre à la guerre comme la condition essentielle de la neutralité, et déclarer que l'immixtion du neutre dans des actes d'hostilité lui fait perdre sa qualité de neutre et le range parmi les ennemis; on est aussi généralement d'accord pour admettre que l'Etat neutre doit s'abstenir de fournir un appui quelconque à l'un des belligérants; mais il s'élève encore bien des difficultés quant à l'interprétation plus ou moins étendue à donner dans la pratique à ces principes généraux. M. le professeur Arendt développe cette idée en ces termes : « Les principes du droit public qui devraient régler la matière ne sont pas toujours bien précis ou ne sont pas généralement admis; leur interprétation est sujette à varier, et des systèmes différents, même opposés, peuvent être soutenus sur les mêmes points avec une bonne foi égale. Dans la plupart des cas, le droit des gens naturel ne suffit pas pour résoudre la difficulté :

ses raisonnements, les principes qu'il proclame peuvent n'être pas applicables dans des situations données, et la puissance neutre qui voudrait appuyer sa politique et sa conduite à l'égard des peuples en guerre sur cette seule base s'exposerait inévitablement à de très grands embarras et compromettrait ses intérêts les plus majeurs. Il n'y a qu'un moyen pour échapper aux inconvénients inséparables de cette position, c'est de fixer par des conventions ou des traités particuliers les principaux points litigeux dans le régime de la neutralité (1). »

Deux règles, généralement admises, contribuent toutefois à répandre la lumière sur la pratique des devoirs de la neutralité. La première est que l'Etat neutre doit s'abstenir en principe des actes qui, dans les circonstances au milieu desquelles ils se produisent, ne se présentent pas avec un caractère d'innocuité parfaite à l'égard des belligérants : devoir d'abstention (2). La seconde, que, dans tout ce qui n'a pas rapport à la guerre, l'Etat neutre ne doit point refuser à l'un des belligérants ce qu'il accorde à l'autre; en d'autres termes, il doit observer l'impartialité dans les bons offices que les neutres peuvent et doivent rendre à chacun des belligérants : devoir d'impartialité (3). Cette seconde règle s'applique aussi aux ressortissants des Etats neutres. Comme conséquence de la première règle, il est admis que les personnes se trouvant sous la juridiction de l'Etat neutre, soit à titre de

(1) Essai sur la neutralité de la Belgique, p. 100.

La conférence de la Paix, tenue à La Haye en 1899 (mai-juillet), a émis le vœu que la question des droits et des devoirs des neutres soit inscrite au programme d'une prochaine conférence.

(2) Voy. Heffter. Des dr. et des dev. des neutres, t. I, p. 259.

(3) « The relation of neutrality will be found to consist in two principal circumstances : 1° entire abstinence from any participation in the war; 2° impartiality of conduct towards boths belligerents. » Phillimore. Commentaries, Vol. III, p. 225.

Parmi ces bons offices, on peut mentionner les soins donnés aux malades et aux blessés des belligérants. En fait, il peut arriver ici que le neutre assiste un seul des belligérants. Par exemple, dans un combat naval, un des belligérants n'est point pourvu de bâtiments aménagés pour recueillir les naufragés et blessés ; le neutre, recueillant ses naufragés et blessés, lui épargne, dans ce cas, les frais d'établissement et d'entretien d'hôpitaux flottants ; il l'avantage forcément ; néanmoins, le neutre n'est pas en faute.

citoyens, soit parce qu'elles sont domiciliées sur son territoire, doivent non seulement s'abstenir de toute participation, de tout concours direct aux hostilités et actes de guerre entre belligérants, mais qu'elles ne peuvent non plus leur prêter aucun secours dont l'importance induirait à le faire envisager comme une lésion de la neutralité, émanant du gouvernement lui-même.

Le droit des gens tient le gouvernement de l'Etat neutre pour responsable de tout acte positif d'hostilité posé par ses fonctionnaires et aussi, dans la plupart des cas, des actes d'hostilité posés par ses sujets; mais le gouvernement neutre n'est pas en général tenu pour responsable d'infractions aux devoirs de la neutralité commises par ses sujets, qui ne sont pas en elles-mêmes des actes d'hostilité directe, positive. La loi, dans ces cas, impose le devoir aux individus eux-mêmes; s'il est violé, la peine atteint la personne même, par la saisie et la confiscation de sa propriété. Il en est ainsi, comme on le verra, pour le transport de la contrebande et la violation du blocus par des ressortissants d'Etats neutres.

Il existe, en outre, un certain nombre d'actes publics ou officiels formant une sorte de coutume internationale concernant des obligations dérivant de la neutralité. On peut citer, parmi ces actes : « l'acte de neutralité », voté par le Congrès des Etats-Unis le 5 juin 1894, qui forme la base de la loi sur la neutralité du 20 avril 1718, encore en vigueur; en Angleterre, le « Foreign enlistment act », du 3 juillet 1819 et celui de 1870; l'ordonnance du roi de Suède et de Norvège, du 8 avril 1834; la proclamation du gouvernement français, du 10 juin 1861; le décret du roi d'Italie, du 6 avril 1864; les Ordonnances de neutralité du gouvernement danois, du 26 juillet 1870; les Règles de l'article 6 du traité conclu à Washington, le 8 mai 1871, pour régler les célèbres « Alabama claims » (1);

(1) Les Règles de Washington étant assez souvent invoquées en matière de droit international, il est utile d'indiquer leur valeur légale. De nombreux faits et la législation interne de bon nombre d'Etats s'étaient déjà conformés aux principes renfermés dans ces règles avant leur proclamation. Les Etats, parties au traité de 1871, convinrent de les observer à l'avenir entre eux, de les porter à la connaissance des autres Etats maritimes et de les inviter à y accéder. Les plénipotentiaires anglais toutefois déclarèrent que, si leur gouvernement donnait

les dispositions de codes pénaux de la plupart des Etats d'Europe (1).

EXPRESSION DE SYMPATHIE POUR UN DES BELLIGÉRANTS.

Les neutres peuvent s'abstenir, le cas échéant, de prendre part à la lutte, uniquement par résignation; ils demeurent libres d'exprimer leur opinion sur la ligne politique suivie par tel Etat ou sur les procédés qu'il emploie. Il n'y a point là participation à la guerre. L'impartialité pour les sujets d'un Etat neutre n'implique pas l'abstention de toute critique ou de toute manifestation de sympathie pour la cause d'un des belligérants, à moins que cette manifestation n'aille au point de pouvoir être regardée comme une intervention morale. Dans ce cas, elle prendrait un caractère d'hostilité vis-à-vis de l'autre belligérant; elle donnerait un appui véritable à celui dont on a encouragé la cause. La forme employée, le mode choisi pour manifester ses sympathies peuvent être offensants pour un des belligérants, et il peut en résulter un conflit, même une guerre; mais, dans ce cas, la neutralité subsiste tant que la guerre n'a point éclaté (2). Les critiques ou les sympathies prennent un caractère de gravité particulier, si elles se produisent dans les assemblées parlementaires des Etats neutres; elles imposent alors une réserve spéciale aux gouvernements des Etats où elles se produisent (3). Comme le dit M. Geffeken : s'il n'y a point de viola-

son assentiment à ces règles, ce n'était pas parce qu'il les considérait comme l'expression du droit international en vigueur à l'époque où les réclamations s'étaient fait jour. Selon l'opinion de Phillimore : « le tribunal arbitral n'était certainement point constitué de façon à imprimer à son opinion toute l'autorité requise pour créer de nouveaux principes liant les Etats dans leurs rapports mutuels ». Comment., Vol. III, p. 269.

(1) Tel l'art. 123 du Code pénal belge.

(2) Droit internat. codifié. Trad. Lardy, 2e édit., p. 417.

« Il importe d'être réservé en pareille matière, la sympathie trop vivement manifestée pouvant facilement conduire à des actes que le belligérant, contre lequel on se prononcera, interprétera comme des violations de la neutralité. » M. Franz Despagnez. Cours de droit internat., Ed. 1899, p. 691, no 672.

(3) Les gouvernements ne s'associèrent point aux motions de blâme des assemblées parlementaires concernant les procédés des Anglais durant la guerre anglo-boer.

tion de la neutralité d'un Etat quand les ressortissants de cet Etat expriment leur sympathie pour un des belligérants, il en est autrement du gouvernement d'un Etat voulant rester neutre; celui-ci n'a à exprimer ni sympathie, ni antipathie. Le gouvernement, comme tel, n'a pas à se faire le porte-voix de l'opinion publique (1).

Un Etat ne peut cependant, sous prétexte de neutralité, rester absolument indifférent et inactif dans la lutte entamée entre d'autres Etats. Son devoir est, au contraire, de suivre le conflit avec attention, afin d'être toujours prêt à intervenir en faveur des intérêts de l'humanité. Ce devoir, on l'a vu, est imposé par le droit naturel; il l'est aussi par le droit international.

ALLIANCES OFFENSIVES OU DÉFENSIVES AVEC UN DES BELLIGÉRANTS.

Des publicistes sont d'opinion que les Etats neutres ne peuvent conclure d'alliances offensives, mais seulement des alliances défensives, dans le but d'affermir leur neutralité. D'autres expriment l'opinion qu'ils peuvent contracter, non seulement toute alliance défensive ne les obligeant pas à sortir de leur rôle de neutre, mais même une alliance offensive conditionnelle, si la condition suppose la violation de la neutralité (2). Quoi qu'il en soit de cette question de termes, il est généralement admis que l'Etat neutre peut former des alliances, notamment avec d'autres Etats neutres, dans le but de faire respecter les droits de la neutralité (3). On se demande si, en dehors de ce cas, un Etat qui a conclu avec

(1) Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 138.

(2) « Rien ne paraît s'opposer en doctrine à la conclusion d'une alliance offensive conditionnelle, pourvu que la condition suppose la neutralité violée ou menacée d'une violation immédiate par une puissance tierce. » Rivier. Le droit des gens. Tome II, p. 60.

(3) A. Rivier. Revue de dr. intern. et de lég. comp., année 1882, p. 634. Arendt. Essai sur la neutralité de la Belgique.

L'emploi de ce moyen, pour assurer le respect de leurs droits, a déjà maintes fois réussi aux neutres. Il suffit de rappeler les différentes : « ligues de neutralité ».

un des belligérants un traité d'alliance par lequel il s'oblige à fournir un secours en temps de guerre, doit être regardé comme ennemi par l'autre belligérant. Des auteurs soutiennent que cet effet ne s'attache point à l'alliance formée avant la déclaration de guerre, même si un secours limité a été fourni à raison de cette alliance; mais leur opinion est contraire à la nature de la neutralité (1). D'après une autre opinion, généralement admise, l'exécution seule d'un traité d'alliance, non le fait ou le moment de sa conclusion, peut faire perdre à un Etat son caractère de neutre. Dans cette opinion, l'allié, pouvant se refuser à remplir ses obligations, soit parce qu'il dénie que le « casus foederis » soit arrivé, soit parce qu'il prétend que son coallié n'a pas rempli les conditions du traité d'alliance, soit enfin, parce qu'il est matériellement hors d'état de remplir ses obligations, ne sera considéré comme ennemi que s'il prend une part effective aux hostilités, en exécutant le traité; on ne doit admettre comme contraire à l'essence de la neutralité que le fait de coopérer, tant directement qu'indirectement, à rendre le belligérant plus fort; le traité est par lui-même indifférent à l'existence ou à la non-existence de la neutralité; celle-ci dépend essentiellement du fait de concourir ou de ne pas concourir à accroître les forces du belligérant (2). Mais on peut objecter à cette manière de voir qu'un Etat courrait de grands dangers, s'il était toujours tenu d'envisager comme neutres les alliés de son adversaire et ne pouvait les traiter en ennemis que lorsqu'ils se sont décidés à prendre part à la lutte au moment opportun. L'opinion la plus rationnelle paraît celle-ci : une alliance militaire, conclue par un Etat avec un autre Etat qui alors était notre ami, mais qui est à présent notre adversaire, ne sera pas le plus souvent par elle-même une raison

(1) Bluntschli, op. cit., § 759. Dans un sens opposé : Phillimore. Comment., Vol. III, p. 226.

(2) Voy. Calvo. Le dr. intern., t. II, édit. 1872, p. 91. Bluntschli. Le dr. intern. cod , trad. Hardy, 2e édit., p. 416. Geffeken. Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, §§ 64 et 129. Le traité d'alliance défensive, conclu le 17 mars 1897, entre le Transvaal et la république d'Orange, ne rendit pas nécessairement ce dernier Etat ennemi de l'Angleterre, lorsqu'éclata la guerre anglo-boer.

suffisante pour envisager cet Etat comme ennemi et pour entamer les hostilités contre lui. Cet Etat peut, en effet, avoir des motifs de ne point se regarder comme lié par les stipulations du traité d'alliance. Il s'agit aussi de savoir si les circonstances présentes sont bien celles que l'Etat avait en vue en contractant. Il serait non seulement impolitique, mais encore injuste de la part d'un Etat de traiter comme ennemi un Etat qui n'est peut-être pas du tout disposé à devenir son ennemi. « Il me paraît, » dit Hautefeuille, « que le belligérant ne doit pas attaquer cet allié de son ennemi avant de connaître si son intention est ou non d'exécuter les traités qui le lient à l'autre partie. Ainsi, les alliés et les auxiliaires de l'un des belligérants ne sont pas, par le seul fait du traité, déchus du droit de rester neutres; ils le conservent s'ils peuvent se délier de leurs engagements (1). » Il y a donc ici une question de fait à résoudre, et la ligne de conduite à suivre par le belligérant devra s'inspirer du principe de droit international, qui n'autorise un Etat à engager légitimement les hostilités contre un autre Etat que s'il y a nécessité, que si sa sécurité personnelle et la protection de ses justes droits le réclament (2).

Dans une confédération d'Etats, le lien qui unit entre eux les divers Etats de la confédération peut être parfaitement compatible avec la neutralité de quelques-uns des Etats. Ainsi, des Etats confédérés de l'Autriche sont demeurés neutres en 1859, dans la guerre de l'Autriche contre la France et l'Italie. D'autre part, un Etat confédéré, même obligé par son traité à soutenir un des belligérants, mais s'abstenant de prendre part à la guerre et communiquant sa décision à l'adversaire, a droit au respect de sa neutralité par ce dernier. La question de savoir

(1) Op. cit., t. I, p. 182.

(2) Ces considérations jettent un jour sur la question posée en traitant de la nécessité d'une déclaration de guerre, à savoir : si une déclaration spéciale doit être adressée aux alliés de l'adversaire. La question doit donc être résolue négativement, si les alliés en fournissant un secours effectif se sont départis de leur position de neutres. La nécessité d'une déclaration peut seulement être contestée, dans le cas où le secours n'a point encore été fourni ; il y a, dans ce cas, une question de fait à résoudre.

s'il manque ainsi à ses devoirs de confédéré ne concerne point l'adversaire (1).

AIDE DIRECTE A L'UN DES BELLIGÉRANTS.
ENVOI D'HOMMES ET PASSAGE DE TROUPES.

L'aide directe à l'un des belligérants peut être générale ou particulière. La première est l'aide avec toutes les forces et moyens au pouvoir de l'aidant; la seconde est un secours limité au point de vue de la qualité ou de la quantité; comme, par exemple, la mise à la disposition du belligérant de troupes auxiliaires (2), d'armes, de vaisseaux de guerre, de places fortes; l'autorisation accordée à l'un des belligérants de traverser le territoire de l'Etat ou d'y enrôler des troupes. L'aide peut aussi être soit active, c'est celle fournie par le gouvernement; soit passive, quand elle est fournie par des ressortissants de l'Etat ou des personnes domiciliées dans l'Etat, avec la permission de l'Etat; permission soit expresse, soit tacite; par exemple, en n'empêchant pas ou en se refusant de réprimer sur la plainte de l'autre belligérant.

On admettait autrefois qu'un Etat pouvait, en dehors de tout traité d'alliance, fournir des troupes aux belligérants ou même à

(1) Bluntschli, op. cit., p. 416.

On s'est demandé si un Etat, allié d'une partie belligérante pour la guerre contre un adversaire déterminé, peut être considéré comme neutre à l'égard d'adversaires du belligérant dans d'autres guerres en cours. Hautefeuille justifie la négative, par la considération que les secours donnés par cet allié contre un des adversaires du belligérant rendront disponsible une plus grande partie de ses forces contre les autres. Cet allié aide donc en réalité le belligérant dans la guerre. Op. cit., t. I, p. 179.

(2) L'envoi, même officiel, de quelques officiers, pour les instruire dans l'art de la guerre, ne fait pas perdre à l'Etat sa qualité de neutre. « Cependant, il me paraît plus conforme aux règles de droit et je dirai même à la raison, » dit l'auteur cité dans la note précédente, « que les neutres s'abstiennent d'envoyer ainsi leurs officiers dans les armées étrangères, car leur présence est toujours une manifestation d'un sentiment d'amitié et de préférence dont l'autre belligérant peut se trouver offensé. L'usage qui s'est introduit de prévenir le second belligérant et d'obtenir son assentiment avant d'envoyer des officiers dans l'armée ennemie rend le danger moins grand. » Op. cit., t. I, p. 223.

un seul des belligérants, tout en continuant d'être neutre (1). On distinguait ces troupes en troupes auxiliaires, fournies en vertu d'engagements pris avant la guerre, et en troupes stipendiaires ou données en location. Les cantons suisses et les principautés allemandes pratiquaient surtout cette location de troupes. Une telle pratique est évidemment contraire à la neutralité. Le droit de lever des soldats sur le territoire de l'Etat est un privilège de la souveraineté, et le fait d'enrôler des troupes sur le territoire d'un Etat, sans le consentement de l'Etat dont dépendent les soldats enrôlés, constitue une atteinte à la souveraineté de cet Etat. L'Etat neutre qui autorise un des belligérants, ou même tous les deux, à lever des troupes sur son territoire prend indirectement part à la guerre; il cesse d'être neutre. Il met une partie de ses forces à la disposition des belligérants; il avantage nécessairement un des belligérants au détriment de l'autre. Bluntschli déclare que, si l'Etat neutre autorise les deux belligérants à lever des troupes sur son territoire et ne favorise aucun d'eux, il ne manque point aux obligations des neutres; mais cet auteur doit reconnaître que, en interdisant complètement les enrôlements, cet Etat respecte mieux les devoirs de la neutralité ; car la neutralité « ne consiste pas à favoriser également les deux parties belligérantes, elle consiste à s'abstenir de toute participation à la guerre ». La puissance qui envoie ses jeunes gens se battre dans deux camps opposés ne s'abstient pas de prendre part à la lutte ; elle y participe des deux côtés à la fois. Les Etats neutres sont ceux qui demeurent les amis des deux adversaires, sans devenir les ennemis d'aucun. « Voulez-vous être considérés comme neutres, c'est-à-dire comme ami des deux parties belligérantes, » dit M. Ercole Vidari, « conduisez-vous en amis ! n'aidez pas l'un des belligérants aux dépens de l'autre; ne les secourez pas tous deux ensemble, car vous vous feriez des ennemis de tous les deux; tout comme il arriverait à celui qui, voyant deux personnes aux prises, se jetterait entre elles et leur distribuerait, dans la mesure la plus stricte-

(1) Durant la guerre de succession d'Autriche, la Hollande fournit, en vertu d'engagements, 20.000 hommes à Marie-Thérèse, sans pour cela cesser d'être en état de paix avec la France.

ment impartiale, coups de pieds et coups de poing à droite et à gauche (1). » Il est interdit aux belligérants d'enrôler sur territoire neutre, même leurs propres compatriotes (2). Il est admis toutefois que, s'il se formait dans l'Etat neutre des comités de citoyens de l'un ou de l'autre belligérant, dans le but de pourvoir au rapatriement de leurs compatriotes désireux de rejoindre l'armée de leur pays, on ne pourrait appliquer à ces comités la prohibition atteignant les agences d'enrôlement (3). L'Etat neutre ne manque pas non plus aux devoirs de la neutralité en laissant partir librement les réservistes rappelés qui se trouvent sur son territoire, et les consuls étrangers qui rendent publics les ordres de rappel et remettent, le cas échéant, l'argent nécessaire pour le voyage ne font pas du recrutement.

Il est en général reconnu de nos jours qu'on peut être soldat d'un Etat dont on n'est pas le citoyen (4). En effet, le fait de ressortir à tel ou tel pays n'est pas un fait simple, il est formé d'éléments divers et séparés. On peut être rattaché à tel Etat par des liens d'origine, de parenté, et être en même temps rattaché à un autre Etat par des liens d'amitié, de reconnaissance, d'affaires, de préférences. Si des citoyens isolés d'un Etat neutre prennent part à la guerre, il n'y a point là participation de l'Etat auquel ils appartiennent; ces citoyens n'agissent point comme une fraction de l'Etat; ils ne représentent point l'Etat. D'ailleurs, l'Etat neutre ne pourrait pas, le plus souvent, empêcher cette participation individuelle; il y a ici une question de possibilité, dont il faut tenir compte (5). Mais l'Etat neutre doit empêcher qu'il ne s'organise

(1) Revue de dr. int. et de lég. comp. Année 1871, p. 279.

(2) Halleck. Internat. law, ch. 22, § 12.

(3) Fiore. Trat. di dir. internaz. publ., l. II, c. III, § 1656.

(4) Lorimer. Principes, p. 245.

(5) « Dans la neutralité naturelle ou générale et, par conséquent, dans la neutralité permanente, l'Etat ne doit pas autoriser ses sujets à entrer comme volontaires au service de l'un d'entre eux, » dit M. E. Nys. Notes sur la neutralité. Revue de dr. intern. et de lég. comp. Année 1901, p. 34.

Il est à remarquer que, lors des guerres récentes, les Etats neutres ont, en général, défendu à leurs sujets d'accepter une commission ou un engagement au service militaire ou naval d'un belligérant, sans une autorisation du gouvernement.

sur son territoire des corps de volontaires, car la formation de ces corps présente un caractère public, elle rentre dans le domaine de l'Etat. Si l'Etat neutre autorisait la formation de corps de volontaires sur son territoire, il favoriserait par là l'un des belligérants. L'Etat a beaucoup plus d'action sur son territoire que sur les personnes qui sont rattachées à l'Etat; aussi, lui incombe-t-il une plus grande responsabilité pour ce qui se passe chez lui que pour les faits et gestes de ses ressortissants à l'étranger.

Lors des guerres privées du moyen âge, le vassal qui permettait à un autre vassal de traverser son fief pour attaquer un tiers n'était pas considéré comme coupable à l'égard de ce tiers. Il était admis que l'assaillant se bornait simplement à faire ainsi usage de routes publiques du pays. Lorsque la guerre privée fit place en Allemagne à la guerre entre Etats, la règle permettant au neutre de laisser traverser son territoire par les forces belligérantes devint règle de droit international. Le passage de troupes sur le territoire des Etats voisins était jadis très fréquent. Ce fait s'explique par la façon singulière dont s'établissaient à cette époque en Europe les frontières des Etats. Les traités étaient conclus, le plus souvent, sur la base de l' « uti possidetis »; il en résultait comme conséquence, dans la détermination finale des frontières, des avances considérables, et même des enclaves importantes dans le pays de l'adversaire. Ce système cadrait avec une époque où les campagnes militaires se bornaient le plus souvent à des prises de villes ou de forteresses; il ne s'harmonise plus avec les guerres d'invasion, devenues la règle, depuis au moins un siècle (1). En principe, le droit de libre passage sur le territoire d'un autre Etat fait partie des droits appelés « droits d'innocent usage ». Un Etat ne peut refuser le droit de passage innocent sur

(1) Grotius soutenait encore qu'un Etat en guerre avec un autre a le droit de passer sur le territoire neutre, pour opérer contre son adversaire, et qu'on ne peut lui refuser ce passage, par crainte d'un dommage éventuel de la part de celui qui demande le passage ou par crainte de l'autre belligérant. De jure belli ac pacis, lib. II, ch. II, § X et XIII.

Lors de la guerre franco-allemande de 1870-71, la Suisse refusa le passage à travers son territoire, même aux Alsaciens et aux Badois, non encore incorporés, qui se rendaient à leurs armées respectives, pour répondre à l'appel de leur pays.

son territoire aux Etats avec lesquels il vit en état de paix. Mais le passage d'une armée sur le territoire d'un Etat voisin aura bien rarement le caractère d'un innocent usage, et il sera plus rare encore que l'on puisse déterminer d'avance quel sera le caractère de ce passage. Les maux accompagnant le passage d'une armée, les dangers qu'il peut amener sont si nombreux et si variés, qu'il est pour ainsi dire impossible de les prévoir et de les prévenir tous. Il appartient à l'Etat maître du territoire de juger si le passage est innocent. Un Etat n'aurait point de territoire, propre s'il n'avait un droit exclusif de jouissance sur ce territoire. La sûreté et la tranquillité des Etats exigent que chacun d'eux soit maître sur son territoire et, par conséquent, libre d'accorder ou de refuser le passage à une armée étrangère, à moins toutefois qu'il n'ait déjà engagé à cet égard sa liberté naturelle, par exemple, en concluant un traité. L'Etat qui demande le passage ne pourrait être laissé juge de son innocuité; il serait, en effet, fort à craindre qu'il ne tranchât, au point de vue de son seul intérêt, les objections qui pourraient se présenter. Il y aurait seulement exception à la règle que le souverain du territoire est seul juge de l'innocuité ou innocence du passage, dans le cas, fort rare, où il apparaîtrait, de la manière la plus évidente, que le passage demandé est absolument sans danger et sans inconvénient. Mais le passage, même innocent, ne peut être dû que pour de justes causes. En temps de guerre, l'Etat, qui veut rester neutre, ne peut accorder aux belligérants le passage sur son territoire, car, même si ce passage est accordé impartialement aux deux belligérants, l'avantage qui en résultera ne sera pas égal pour chacun d'eux; en réalité, l'un sera fatalement favorisé au détriment de l'autre (1). Une nécessité urgente et absolue donnerait seule au belligérant le droit de passer, même par la force, sur le territoire d'un Etat neutre. Semblable nécessité suspend l'exercice des droits de souveraineté, comme elle suspend celui des droits de propriété, à moins que le maître ou le souverain ne soit dans la même nécessité. Une nécessité de cette

(1) Kent (Comment. on American law, pp. 119, 120) et Vattel (Droit internat., édit. 1820, p. 587) sont d'une autre opinion.

nature autorise à faire, même malgré le souverain ou le propriétaire, usage de ce qui lui appartient. Aussi, si une armée doit, sous peine de périr, passer sur le territoire d'un Etat neutre, elle est en droit de s'ouvrir un passage par les armes. Il faut toutefois qu'elle ait d'abord demandé le passage au neutre. Le neutre, de son côté, sera en droit d'imposer à cette armée les mesures nécessaires pour assurer sa propre sécurité et le maintien de sa neutralité.

La constitution de l'Etat, une servitude d'ordre public ou un pacte, conclu avant que la guerre pût être prévue, peuvent imposer à un Etat neutre l'obligation d'autoriser le passage des troupes d'un des belligérants sur son territoire. Les publicistes diffèrent d'opinion quant au caractère à donner à l'exécution de cette obligation. D'après Bluntschli, elle ne doit point être regardée comme une assistance prêtée au belligérant, comme une violation des devoirs de la neutralité (1). M. Geffeken qualifie avec raison cette opinion d'erronée. « Pour le belligérant, » dit-il « tout se réduit à savoir quelle est en fait la conduite du neutre; aide-t-il d'une manière quelconque son adversaire, le belligérant n'est plus tenu de respecter sa neutralité; le motif pour lequel le neutre agit n'entre pas pour lui en considération (2). » Fiore dénie aussi l'efficacité d'un traité pour légitimer cette violation de la neutralité : « Si l'on doit regarder comme contraire aux devoirs de la neutralité le fait d'accorder aux belligérants le droit de se servir du territoire neutre pour les opérations stratégiques, ce fait n'est point légitimé pour être stipulé dans un traité (3). » La vraie solution à donner à la question peut se déduire facilement de ce qui a été dit concernant le passage d'une armée sur territoire neutre et concernant les alliances contractées avec les belligérants.

Comme on le verra plus loin, l'Etat neutre n'est pas tenu de s'opposer au simple passage des navires de guerre belligérants sur son territoire maritime. On ne peut dire toutefois que ce soit, dans

(1) Droit intern. cod., § 771.

(2) Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 141.

(3) Tratt. di dir. int. pub., l. II, c. II, § 1652.

tous les cas, le devoir absolu de l'Etat neutre d'empêcher par les armes le passage du belligérant sur son territoire terrestre, car le neutre pourrait, dans certaines circonstances, ne pas être à même de s'opposer à semblable atteinte à ses droits. On doit envisager comme suffisant dans ces cas, pour exclure la violation des devoirs de la neutralité, le fait de ne point avoir accordé spontanément le passage, de ne point l'avoir tacitement approuvé, d'avoir protesté après l'avoir subi de force, montrant ainsi que l'on désapprouve cette violation manifeste de ses droits. L'impossibilité où se trouve un Etat neutre d'empêcher la violation de sa neutralité exclut toujours sa responsabilité, c'est-à-dire le droit de l'autre belligérant de le considérer comme responsable pour violation des devoirs de la neutralité (1). Mais l'Etat neutre est toujours strictement tenu, dans la mesure du possible, d'empêcher qu'un belligérant viole la neutralité de son territoire pour se livrer à des actes d'hostilité contre l'autre belligérant. L'Etat neutre a le devoir de mettre sa constitution et ses lois en accord avec l'accomplissement de ce devoir de la neutralité. Tout Etat est, en effet, tenu de mettre son régime intérieur en accord avec ses devoirs internationaux. Le devoir d'organiser la défense nationale est donc un des premiers devoirs de l'Etat neutre (2). Les Etats comme les individus doivent employer tous les moyens dont

(1) « Le droit de préservation de soi-même justifie en quelques cas des actes de violence contre un Etat neutre, quand sa position et ses ressources sont à même d'être utilisées d'une façon dangereuse par un ennemi qui passe pour avoir l'intention de s'en servir, et quand il est presque certain que cet ennemi, s'il n'est pas prévenu, le fera soit par la faiblesse du pays, soit par des intrigues avec un parti de ce pays. » Hall. Dr. internat., 4e édit., 1896, p. 85.

(2) La garantie de la neutralité permanente d'un Etat ne modifie point cette obligation : « Un garant ne se substitue pas au débiteur principal. Ce dernier reste obligé de faire son possible pour payer la dette et diminuer le poids qui va peser sur les garants. De même, un Etat dont la neutralité est garantie doit contribuer à sa propre défense dans la mesure de ce qui lui sera possible. » Westlake. Notes sur la neutralité. Revue de dr. intern. et de lég. comp. A. 1901, p. 397. Il ne peut toutefois y avoir là, pour les autres Etats, un prétexte à intervention dans les affaires intérieures de l'Etat neutre, contraire à son indépendance et à sa souveraineté; aussi, comme le dit Fiore, « le belligérant ne pourrait exiger que l'Etat neutre, pour remplir les devoirs de la neutralité, augmente ses forces militaires ou modifie son système ordinaire de défense ». Trat. di dir. intern., publ. l. II, c. III, § 1673.

ils peuvent disposer pour faire respecter leurs droits et accomplir leurs obligations (1). Un Etat ne peut réclamer les droits de la neutralité s'il n'en remplit les devoirs. Si le passage du territoire neutre est interdit aux forces militaires des belligérants, cette interdiction doit aussi s'appliquer aux objets qui servent à faire la guerre. On a toujours reconnu à l'Etat neutre le droit de défendre le transport sur son territoire de pièces d'artillerie, de munitions ou d'autres objets faisant partie du matériel de guerre des belligérants.

L'Etat, qui permettrait aux belligérants de conduire des prisonniers sur son territoire ou de venir y mettre du butin en sûreté, violerait les devoirs de la neutralité. Ces actes sont envisagés comme des faits de guerre. La défense d'user du territoire neutre pour atteindre les buts de la guerre peut s'étendre à des actes tout à fait pacifiques de leur nature, si les circonstances permettent de conclure qu'ils sont destinés à concourir aux fins de la guerre. L'Angleterre s'opposa au placement d'un câble télégraphique par les Français, en usant de son territoire, durant la guerre franco-allemande : car ce câble était, selon toutes prévisions, destiné à servir à des buts militaires.

Au contraire, l'Etat neutre peut, sur son territoire, sans manquer le moins du monde aux devoirs de la neutralité, rendre, avec impartialité, aux deux belligérants ou à l'un d'entre eux, le cas échéant, tous les services qui ne favorisent pas les opérations militaires et présentent uniquement un caractère d'humanité. De tels actes n'impliquent, en effet, pas d'hostilité vis-à-vis de l'autre belligérant; tel serait l'asile accordé aux blessés et aux malades. La limite entre les deux sortes d'actes est une question de pratique, dépendant des circonstances; on doit, en théorie, se borner à énoncer la règle générale.

---

(1) L'Etat à neutralité permanente pourrait conclure dans le même but des alliances défensives : « non pas telles qu'il y prendrait l'engagement de défendre son allié, mais bien des alliances où l'allié s'obligera à le défendre ». Rivier. Le dr. des gens, t. II, p. 60. L'article 68 de la Constitution belge donne au Roi le droit de conclure des traités d'alliance. En Suisse, ce droit est attribué par la Constitution à la Confédération.

ARMES.

Si un Etat neutre fournit ou aide à fournir au belligérant des armes ou du matériel de guerre, il viole les devoirs de la neutralité. Les Etats ne se livrent pas en général au commerce, sauf dans des cas exceptionnels et fort rares; on présume, dès lors, que toute fourniture d'armes ou de matériel de guerre, faite par un gouvernement neutre au belligérant, a lieu : « animo adjuvandi », donc dans un but incompatible avec la neutralité. D'après la plupart des publicistes, l'élément de dol, requis pour la violation de la neutralité et consistant dans l'intention d'aider un belligérant, existe pour l'Etat neutre dans le fait même de fournir des armes au belligérant; les simples particuliers, au contraire, sont présumés n'être guidés par aucun motif politique, mais uniquement par une pensée de lucre. En droit international positif, un Etat neutre ne manque point à ses devoirs en laissant de simples particuliers fournir, à leurs risques et périls, des armes et du matériel de guerre, à titre d'opération commerciale et non dans l'intention de procurer un secours, aux deux belligérants et non exclusivement à l'une des parties belligérantes. A leurs risques et périls, car on verra que ces objets peuvent être saisis et confisqués par l'autre belligérant, comme contrebande de guerre. Quelques publicistes, en petit nombre à la vérité, regardent, non sans raison en théorie, ces fournitures comme contraires à une stricte neutralité (1). En fait, ces fournitures d'armes et de munitions de guerre en détail seront le plus souvent sans grande importance; le contrôle en serait fort difficile de la part de l'Etat neutre et entraînerait une foule d'entraves et de vexations pour le commerce des neutres. Nombre d'Etats ont néanmoins conclu entre eux des traités pour interdire ces exportations d'armes par les particuliers. Cette conduite des Etats confirme l'opinion que ces fournitures ne sont pas prohibées par les règles du droit international positif. Toutefois, l'Etat neutre, qui, sous forme de vente faite par des particuliers, voudrait déguiser une aide réelle fournie

(1) Voy. Gessner. Kriegführende und neutrale Mächte, 1877, p. 71. Hautefeuille, op. cit., t. I, p. 133. Phillimore. Comment., 410.

aux belligérants, manquerait aux devoirs de la neutralité. Les envois d'armes en quantité considérable, par des particuliers, constituant un secours d'une importance réelle pour les belligérants, de nature à faire supposer une complicité, au moins tacite, de l'Etat qui les tolère et rendant vraisemblable son intention d'aider les combattants, l'Etat neutre, désireux de mettre sa neutralité à l'abri de tout soupçon, doit s'opposer à de semblables sorties en masse d'armes de guerre (1). L'ampleur de l'opération commerciale a donc ici une grande signification. Il peut être difficile de tracer en théorie les limites précises où finit le commerce ordinaire et où commence l'opération anormale : il y a là quelque chose de relatif; mais on peut facilement décider quand, en fait, une transaction, même importante, n'excède pas les bornes ordinaires du commerce ou quand son amplitude dépasse ces bornes, au point de fournir la preuve qu'elle n'est point une simple opération commerciale, mais qu'elle a en vue des buts politiques (2). En résumé, ni la fabrication, ni le commerce des armes et du matériel de guerre ne sont défendus en principe sur territoire neutre, même si ces armes ou ce matériel ont été commandés par un des belligérants. Ce sont là des opérations d'un caractère privé ; ce caractère persiste, si des puissances étrangères viennent à se faire la guerre. La guerre peut rendre les opérations de cette nature exceptionnellement profitables pour l'un des belligérants et fort nuisibles pour l'autre, mais il n'y a pas là de motif suffisant pour obliger l'Etat neutre à s'y opposer. Toutefois, il y aurait violation des devoirs de la neutralité, si l'intention d'assister un des belligérants était bien caractérisée (3) ou s'il était à craindre qu'en fait les neutres

(1) Dans le but d'éviter toute difficulté à cet égard, la plupart des Etats neutres, notamment l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Hollande, l'Italie interdirent même l'exportation en transit d'armes de guerre pendant la guerre franco-prussienne de 1870.

Déjà, lors de la guerre de la Turquie contre la Russie, le 4 octobre 1853, les gouvernements de Suède et de Danemark, dans leur déclaration de neutralité, avaient refusé aux belligérants la faculté de se pourvoir dans leurs ports des articles réputés contrebande de guerre.

(2) Wildman, op., cit., V. II, pp. 53, 54.

(3) Bluntschli. Dr. intern. cod., trad. Hardy, § 765. Alias Fiore. Trat. di dir. inter. publ., V. III, L. II, c. III, § 1664.

ne vinssent réellement en aide à l'ennemi, en lui procurant une augmentation notable de puissance. L'Etat neutre pourrait, au besoin, pour mieux assurer le respect des devoirs de la neutralité, mettre provisoirement sous sequestre le matériel de guerre accumulé chez les particuliers ou dans les magasins, car il y a responsabilité de l'Etat du chef des agissements coupables de ses nationaux, s'il n'a pas exercé une surveillance sérieuse.

VAISSEAUX.

L'Etat neutre ne doit point permettre que ses ports ou ses eaux servent de base d'opération aux belligérants, c'est-à-dire de lieu d'où une armée ou une force navale tire ses ressources et ses renforts, organise une expédition. L'Etat neutre qui veut remplir ces obligations de la neutralité doit empêcher que des particuliers ne construisent, n'arment ou n'équipent des bâtiments de guerre sur son territoire, pour les livrer aux belligérants (1). Si l'Etat neutre ne peut, sans manquer aux devoirs de la neutralité, permettre au belligérant d'organiser à son profit une expédition militaire ou un armement sur le territoire neutre, il doit aussi empêcher les particuliers, ayant reçu commission de construire un navire de guerre ou d'aider à son armement ou à son équipement, d'accomplir ces actes sur son territoire; car, dit-on, si le navire, en quittant le port neutre, a les moyens de poser des actes de guerre et si ces moyens ont été recueillis en tout ou en partie dans le port neutre, il est naturel d'admettre que ce port a servi

(1) Cette matière spéciale est réglée aux Etats-Unis par le statut voté par le Congrès, le 5 juin 1794, par la loi du 20 avril 1818 et par les « Règles de Washington »; en Angleterre, par les Foreign enlistment Acts, notamment celui du 3 juillet 1819.

En général, on ne sépare pas ces deux termes « armer et équiper ». Ils rendent alors l'idée de préparer le navire à une expédition. Si on les oppose l'un à l'autre, on peut dire qu'armer un navire, c'est le pourvoir de tout le matériel indispensable pour naviguer; l'équiper, c'est lui fournir un équipage et des provisions de bord.

de base à une expédition hostile (1). Les navires destinés à la course sont compris dans cette prohibition (2).

On ajoute que l'armement et la fourniture de navires de guerre diffèrent d'une fourniture d'armes peu importante, faite par des particuliers, ou de la fourniture d'autres articles de contrebande, car le navire de guerre est pour ainsi dire un instrument de guerre complet, une machine de guerre achevée et prête à commencer les hostilités, dès qu'elle a quitté le port neutre; l'addition de quelques hommes exercés à son équipage et de munitions qui lui sont transportées par un bâteau côtier suffit pour le rendre apte à une action immédiate; le navire construit sur territoire neutre qui le quitte non armé, ni équipé, mais fait transporter son armement et son équipement par un navire de commerce neutre, pour le prendre à bord en pleine mer, ne fait que masquer un acte illicite. Il n'est donc pas nécessaire que le navire soit déjà armé, pour que l'Etat neutre soit tenu d'intervenir; il suffit que l'intention de venir en aide à l'un des belligérants puisse être démontrée (3), même si les constructeurs prétendent travailler à un navire de commerce. Fiore va plus loin : selon lui, « la simple présomption qu'un navire en construction sur territoire neutre pourrait être destiné à l'un des belligérants devrait suffire pour donner naissance, de la part de l'Etat neutre, à l'obligation d'empêcher sa construction (4). » Il est déjà assez singulier de

(1) Les conclusions adoptées par l'Institut de droit international, dans sa session de La Haye en 1875, ont consacré expressément le principe que l'Etat neutre doit veiller à ce que des vaisseaux de guerre ne soient pas équipés pour les belligérants ou tenus à leur disposition dans les ports neutres. A remarquer que l'article 3 de ces conclusions porte que l'Etat neutre doit « poursuivre comme responsables les individus qui violent la neutralité ».

(2) « I affirm the neutral State's duty... also prohibits the fitting out or despatching of armed vessels for the propose of cruising against one of the combatants, in the service of the other; because such a man-of-war is as much a military array as is in any army. » Phillimore. Commentaries. Vol. III, p. 274.

(3) « Il faut le concours de deux circonstances pour qu'il y ait violation de la neutralité. Le navire doit avoir été équipé en totalité ou en partie dans le port neutre ou y avoir augmenté ses forces militaires, et cet armement doit avoir eu lieu dans le but d'exercer des hostilités contre un Etat avec lequel le neutre est en paix. » Geffeken. Hand. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV band, § 150.

(4) Trat. di dir. inter. publ., V. 3, L. II, C. III, § 1659. Phillimore. Comment., V. III, p. 275.

voir le droit international positif envisager comme une violation de la neutralité la fourniture de la coque d'un navire destiné à être armé en guerre et permettre, d'autre part, la fourniture de canons et autres engins qui transformeront cette coque inoffensive en un instrument de guerre. Si, comme le remarque M. Montagne Bernard, on doit faire ici une distinction entre les navires propres au service de la guerre et les autres navires, on peut se demander où doit être tracée la ligne de démarcation : tout navire solidement construit et bon marcheur peut, à l'aide de peu de modifications, être employé tout au moins à faire des prises. La responsabilité du souverain neutre devrait donc s'étendre à tout navire non reconnu impropre aux usages de la guerre, qu'il laisse sortir de ses ports, armé ou non armé, s'il y a des présomptions suffisantes pour conjecturer que ce navire est au service d'un belligérant (1).

Si un navire construit pour le compte d'un particulier quelconque, dans un but de spéculation commerciale, sort d'un chantier neutre et est acquis par un Etat engagé dans une guerre, l'autre belligérant n'est pas fondé à élever des réclamations contre l'Etat où le navire a été construit (2). La vente d'un navire de guerre à l'un des belligérants, à titre d'opération purement commerciale, n'est point envisagée par le droit international positif comme une violation des devoirs des neutres (3).

Comme caractéristique de la sévérité avec laquelle quelques Etats envisagent les devoirs de la neutralité sur mer, on peut

(1) Montagne Bernard. Précis historique de la neutralité de la grande Bretagne pendant la guerre civile américaine, 1870.

(2) Bluntschli, Gessner, Heffter soutiennent notamment cette opinion. « L'Etat ou le gouvernement neutre n'est pas responsable pour l'entreprise commerciale d'un citoyen... qui équipe et expédie sous pavillon neutre un vaisseau armé tout préparé pour la guerre, s'il a pour but de conduire le vaisseau dans le port d'un belligérant et de l'y vendre comme opération commerciale, » dit Phillimore. Comm., Vol. III, pp. 274-276.

(3) Bluntschli. Dr. intern. cod. trad. Hardy, 2e édit., p. 423. Geffeken. Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band., § 150. « Es ist an sich nich verboten, ein fertiges Schiff zu verkaufen, das zu Kriegszwecken verwendet werden soll. Ein solches, sofern es nicht auf neutralem Gebiete ausgerüstet wird, um von demselben auslaufend sich am Kriege zu betheiligen, fällt unter den Begriff der Contrebande, welche zu verhindern den Kriegführenden zufällt. »

noter que le gouvernement anglais déclara, lors de la guerre franco-prussienne de 1870, qu'il envisageait comme une infraction aux lois anglaises concernant la neutralité le fait de pilotes anglais apportant leur concours aux flottes des belligérants (1), et que les ordonnances de neutralité, publiées le 26 juillet 1870, par le gouvernement danois, interdirent aussi aux sujets danois de fournir des pilotes ou des moyens de transport aux navires des Etats belligérants.

Charbons.

Le commerce de charbons, pratiqué par les ressortissants des Etats neutres avec les belligérants, n'est pas envisagé comme violant la neutralité, même quand ces charbons sont destinés à des navires de guerre (2); mais c'est avec raison que l'autorisation de se pourvoir de charbons en Angleterre, pour gagner dans un but militaire la mer du Nord et la Baltique, fut refusée à la flotte française, durant la guerre franco-allemande de 1870-1871. Il n'est, en effet, pas permis à l'Etat neutre de porter à un des belligérants une assistance qui augmente sa force militaire et lui fournisse ainsi un avantage sur son adversaire. Il y a, comme on le verra plus loin, exception à cette règle, en cas de détresse; dans ce cas, l'Etat neutre peut accueillir les navires belligérants dans ses ports et leur accorder les secours strictement nécessaires pour gagner le port le plus proche (3). Parmi les cas de détresse, on range le manque de charbon. En fait, l'observation des devoirs de la neutralité se combinerait le mieux avec le respect des principes d'humanité, s'il était imposé au belligérant quittant le port neutre l'obligation de se rendre dans le port le plus proche, où il

(1) Réponse de M. Gladstone à M. Disraëli, du 1er avril 1870.

(2) Ainsi, les belligérants pourront acheter du charbon aux sujets des Etats neutres, et ceux-ci pourront, à leurs risques et périls, le charger en pleine mer à bord des navires de guerre.

Voy. l'opinion contraire de M. Geffeken. Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 152.

(3) Bien qu'il y ait controverse sur ce point, on admet généralement qu'il s'agit du port le plus proche de la même nationalité que le navire.

pourra de nouveau faire du charbon. Afin d'éviter qu'il ne soit fait abus de l'exception, admise en cas de détresse, les règlements de neutralité publiés par les Etats portent, en général, de nos jours, que les navires belligérants ne pourront venir s'approvisionner de nouveau de charbon dans les ports neutres, avant l'écoulement d'un certain délai : trois mois le plus souvent. Il est défendu, en tout cas, que le neutre permette au belligérant de se servir de ses ports et de ses eaux comme base d'opérations militaires, et, à cet égard, l'Etat neutre pourrait même, dans certaines circonstances, interdire toute exportation de charbon de son territoire. En 1870, M. Gladstone s'exprima dans les termes suivants, à la Chambre des Communes : « Les charbonniers affrétés dans le but de suivre la flotte d'un belligérant et de l'approvisionner en charbon, afin de lui permettre de suivre les opérations de la guerre, deviendraient, sous tous les rapports, des navires d'approvisionnements pour la flotte, et si l'on pouvait les atteindre, ils seraient exposés à l'application de la loi anglaise d'après l'ancien Foreign enlistment Act. » Cet acte de commerce était envisagé comme illégal, parce qu'il allait à l'encontre du devoir, imposé par le droit des gens à l'Etat neutre, d'empêcher que son territoire ne devienne la base d'opérations militaires des belligérants.

VIVRES.

D'après le droit international positif, l'Etat neutre qui autorise chez lui l'achat ou le transport de vivres destinés à un belligérant ne viole pas en principe la neutralité (1). Mais, comme le dit M. le professeur Arendt, il est incontestable qu'il peut y avoir à la guerre des situations où pareille tolérance influe directement sur le succès des opérations militaires et où, par conséquent, elle pourrait être considérée par l'autre belligérant comme une inter-

(1) Le ministre du grand-duché de Luxembourg ayant objecté pendant la guerre franco-allemande que des vivres avaient été expédiés en France en traversant la Belgique, M. de Bismarck lui répondit, le 6 janvier 1871, que le fait d'expédier des vivres à l'un des belligérants ne constituait pas, par lui-même, une violation de la neutralité.

vention indirecte dans la guerre de la part du neutre. Aussi M. Arendt se refuse-t-il à proclamer d'une façon absolue le droit du neutre de fournir en tout état de cause des vivres à un belligérant ou d'en permettre le passage sur son territoire (1). Si l'autorisation est accordée, elle doit l'être indistinctement aux deux belligérants. Si l'Etat neutre fournissait lui-même les vivres ou denrées, il manquerait aux devoirs de la neutralité.

Subsides pécuniaires.

Les particuliers peuvent, sans compromettre leur gouvernement, soutenir individuellement un des Etats belligérants de leur fortune privée. Le gouvernement est hors d'état de contrôler certains actes individuels et de mettre matériellement obstacle à certaines opérations de commerce; il ne saurait, dès lors, être rendu responsable, ni se trouver compromis, si quelques-uns de ses sujets prêtent pour leur compte personnel ou expédient des valeurs à l'un des belligérants. Ces actes de particuliers peuvent être comparés aux enrôlements individuels et volontaires de ressortissants d'Etats neutres dans les armées belligérantes. Cette opinion est admise par la plupart des publicistes.

Quant aux emprunts publics, émis en faveur d'un belligérant, les auteurs distinguent entre l'emprunt émis par l'Etat neutre et l'emprunt émis par les sujets de l'Etat neutre. Il est admis que l'Etat neutre ne peut émettre d'emprunt destiné à venir en aide à un belligérant. On assimile un tel emprunt à un secours direct, fourni par l'Etat neutre au belligérant. Il est envisagé comme une participation aux hostilités; s'il est défendu au neutre de fournir des secours militaires au belligérant, il doit aussi lui être défendu de fournir directement le moyen de se procurer ailleurs ces secours. Or, le moyen par excellence pour se procurer tout ce qu'il faut pour faire la guerre, ce sont les ressources pécuniaires. Des publicistes admettent cependant que l'Etat neutre pourrait faire

(1) Essai sur la neutralité de la Belgique, p. 124.

Ainsi, il est reconnu que l'Etat neutre agit contrairement à ses devoirs, s'il tolère que les belligérants se ravitaillent dans ses eaux territoriales.

au belligérant un prêt purement commercial ou ayant une destination bien déterminée, comme, par exemple, la construction de travaux publics, si toutefois le neutre a la preuve certaine que les capitaux provenant de l'emprunt ne seront pas détournés pour être employés à la guerre. Mais la distinction entre les prêts purement commerciaux et ceux destinés aux besoins militaires sera souvent subtile, et il sera bien difficile au belligérant d'avoir la certitude que les capitaux empruntés seront consacrés au but déterminé. Toutefois, si un emprunt a été contracté antérieurement à la guerre, sous condition que la remise des fonds aura lieu par termes, à des intervalles convenus, et si la guerre éclate à un moment où il reste encore des termes à échoir, on admet, dans ce cas, que le prêteur neutre pourra acquitter ces termes vis-à-vis du belligérant emprunteur, sans porter atteinte à la neutralité; car, dit-on, l'engagement en vertu duquel le prêteur s'acquitte remonte à une époque où la guerre n'existait pas et où il était donc parfaitement libre de faire ce contrat. En fait, ce n'est vraisemblablement pas à l'Etat neutre que le belligérant s'adressera de nos jours pour lui demander de préparer et d'émettre un emprunt, mais bien au crédit privé.

L'Etat neutre qui laisse émettre sur son territoire un emprunt au profit d'un belligérant viole-t-il la neutralité? La pratique répond, peut-on dire, négativement. Quant à la théorie, en présence surtout du développement pris par les opérations financières et de leur caractère de plus en plus international, elle est devenue beaucoup moins rigoureuse qu'auparavant, et elle admet, en général, qu'il n'y a point violation de la neutralité, pourvu toutefois que les deux belligérants soient mis sur le même pied. La théorie contraire ne trouve plus de nos jours que de rares défenseurs. Dans leur opinion, l'émission faite dans le pays neutre attirera davantage les capitaux que si le belligérant était obligé de la faire chez lui; d'autre part, la faculté accordée à l'adversaire ne rendra point la situation égale pour les deux belligérants : l'un des belligérants peut avoir plus de crédit ou un besoin d'argent moins pressant que son adversaire : il éprouvera, dès lors, un préjudice par la réussite de l'emprunt émis en faveur de celui-ci.

Selon l'opinion de quelques publicistes, l'emprunt que le belligérant contracte publiquement sur le territoire neutre ou y lève au moyen de souscriptions, ouvertement affichées ou lancées, implique un abus du pays neutre, et dans les pays où c'est le gouvernement qui autorise formellement ou tacitement l'inscription à la cote, la stricte observation des règles de la neutralité défend aussi l'inscription à la cote officielle d'un emprunt émis par le belligérant dans un autre pays. Ces publicistes voient là une intervention indirecte, un concours déguisé de l'Etat dans la négociation de l'emprunt et, par conséquent, une infraction à la neutralité. En fait, la coutume permet aux Etats neutres d'accorder semblable autorisation, pourvu qu'elle le soit aux deux belligérants indistinctement. En réalité, cette autorisation n'a pas grande importance, car, grâce aux relations d'échange entre nations, toute prohibition serait impuissante à empêcher le déplacement des capitaux s'opérant au moyen du crédit; tout au plus, l'emprunt clandestin serait-il par là substitué à l'emprunt public, sans que l'Etat neutre ait aucun moyen pratique d'y mettre sérieusement obstacle; on ne pourrait davantage empêcher les ressortissants neutres de souscrire à l'emprunt qui serait peut-être alors négocié dans un autre pays.

L'Etat neutre n'est pas tenu d'empêcher les particuliers de participer aux emprunts des belligérants. Il n'y est pas tenu, parce qu'il ne pourrait l'empêcher d'une manière efficace. Les relations d'échange sont de nos jours telles entre les nations, que toutes mesures de police seraient impuissantes à empêcher un déplacement de capitaux s'opérant au moyen du crédit. On ne pourrait tenter d'empêcher ce déplacement, sans une immixtion incompatible avec toute transaction commerciale, comme avec toute notion de liberté. L'argent peut être transféré avec la plus grande facilité, et, en fait, bien plus simplement que toutes les autres marchandises; il n'y a pas de marchandise déjouant mieux la surveillance ; la souscription à un emprunt peut se faire à distance, sans mouvement de fonds tangible; les versements peuvent s'effectuer au moyen de lettres de change expédiées dans l'Etat belligérant.

De fait, aucune guerre moderne de quelqu'importance n'a

lieu sans que les Etats belligérants n'aient recours aux capitaux des pays neutres, et les déclarations de neutralité, faites à l'occasion des guerres les plus récentes, ne contiennent pas de clauses prohibitives à ce sujet. Le belligérant ne semble pas plus disposé de nos jours à se plaindre de voir les marchés d'un Etat neutre ouverts à son adversaire pour le commerce d'argent, que de les lui voir, par exemple, ouverts pour le commerce des draps. L'argent est envisagé comme un objet de commerce courant ordinaire entre le neutre et le belligérant. Don Miguel, qui exerçait le pouvoir royal en Espagne lors de sa lutte contre son frère Don Pedro, empereur du Brésil, concéda, le 5 octobre 1832, un emprunt de 40 millions à des banquiers français; néanmoins, aucune réclamation diplomatique ne fut formulée à ce sujet. En 1854, la Russie, lors de sa guerre avec la France et l'Angleterre, s'efforça de se procurer des ressources au moyen d'un emprunt émis sur le territoire d'Etats neutres. L'Angleterre et la France intervinrent pour demander aux Etats neutres de défendre l'admission de l'emprunt à la cote de leurs bourses. En Hollande, les bourses refusèrent de coter l'emprunt. En Prusse, la demande fut nettement repoussée. Les choses en restèrent là. En 1871, durant la guerre franco-allemande, le gouvernement de la Défense nationale contracta en Angleterre l'emprunt dit : Morgan, de 250 millions. La Confédération de l'Allemagne effectua une opération de même nature. Le gouvernement anglais ne crut pas devoir prendre à ce sujet des mesures concernant l'observation des devoirs de la neutralité. Lors de la guerre russo-turque de 1877-1878, l'emprunt russe put être souscrit par les neutres sur le territoire de leurs Etats, sans donner lieu à des réclamations. Lors de la guerre russo-japonaise de 1904-1905, les Russes émirent un emprunt en France; les Japonais en émirent un en Angleterre et aux Etats-Unis. Aucune objection fondée sur les devoirs de la neutralité ne fut soulevée.

Il est utile de terminer l'exposé des devoirs des neutres en mentionnant les résolutions générales votées à leur sujet par l'Institut de droit international, dans sa Session de La Haye, le 30 août 1875. « Le seul fait matériel d'un acte hostile commis sur territoire neutre ne suffit pas pour rendre responsable l'Etat

neutre. Pour qu'on puisse admettre qu'il a violé son devoir, il faut la preuve, soit d'une intention hostile (dolus), soit d'une négligence manifeste (culpa)... La puissance lésée par une violation des devoirs de la neutralité n'a le droit de considérer la neutralité comme éteinte et de recourir aux armes pour se défendre contre l'Etat qui l'a violée que dans les cas graves et urgents et seulement pendant la durée de la guerre. » Au sujet de cette dernière résolution, il faut remarquer que la politique et l'intérêt d'un belligérant peuvent le déterminer à envisager en fait comme neutre un Etat qui cependant n'observe pas les devoirs de la neutralité. Le belligérant peut fermer les yeux sur ces manquements, continuer à traiter comme pacifique la nation qui se montre hostile à son égard et favorise l'adversaire. L'indépendance de l'Etat sur ce point lui donne le droit d'en agir ainsi, le souci de ne point augmenter le nombre de ses ennemis peut lui en faire un devoir politique.

SECTION IV.

Droits des neutres.

Caractère de ces droits.

On dit parfois que la guerre ne donne pas naissance à des droits spéciaux pour les neutres, que les droits ordinaires des neutres subissent seulement une limitation dans leur exercice, par suite des devoirs particuliers de la neutralité; ainsi, le droit des neutres de commercer librement sera restreint par l'obligation de ne point procurer aide aux belligérants. Quoi qu'il en soit de cette nuance, il existe pour les belligérants un devoir strict de ne point reculer arbitrairement la limite que la guerre met à l'exercice des droits des neutres; droits modifiés, si l'on veut, par suite de la guerre. Si les publicistes du droit international s'étendent pour la plupart longuement sur les devoirs des neutres vis-à-vis des belligérants et parlent moins des devoirs des belligérants à l'égard des

neutres, c'est surtout parce que le droit international concernant la neutralité s'est formé sous l'action prépondérante des belligérants (1).

Une considération primordiale domine la matière des droits des neutres : les Etats neutres ont le droit de ne point être impliqués dans les hostilités, soit parce que les belligérants essayeraient de les transformer en coopérateurs ou auxiliaires de la guerre, soit parce que les belligérants poseraient à leur égard des actes hostiles. Le belligérant a le droit de nuire à son ennemi par tous les moyens directs en son pouvoir; il ne peut, pour arriver à son but, employer des moyens indirects, c'est-à-dire des moyens n'atteignant l'ennemi qu'après avoir frappé un tiers; tandis que les premiers frappent l'adversaire directement, exclusivement, vont droit à lui, sans atteindre d'abord des tiers étrangers à la guerre. Il ne serait toutefois pas vrai de dire que les hostilités, même dirigées exclusivement contre l'adversaire, ne peuvent jamais faire de tort aux neutres ; mais si les neutres doivent souffrir des hostilités, ce ne peut être que par voie de répercussion; leurs droits, leur indépendance ne peuvent subir aucune attaque directe. De fait, il est impossible que les neutres échappent entièrement aux conséquences dommageables des hostilités. C'est là pour les neutres la contre-partie, en quelque sorte fatale, des avantages dont ils jouissent comme membres de la société des nations. De la considération énoncée dérive une autre, fort importante en pratique, à savoir : que la guerre peut seulement s'exercer là où les belligérants peuvent recourir à la force sans violer les droits des neutres; à savoir : sur le territoire maritime et terrestre des Etats en guerre et sur la haute mer (2).

(1) Dans cet ordre d'idées, M. le professeur Descamps, toujours fidèle à son système, reproche aux auteurs de commencer l'exposé des relations entre belligérants et non-belligérants par l'examen des devoirs des neutres, car, dit-il : « ce ne sont pas les neutres qui ont d'abord des obligations à l'égard des belligérants, mais bien ceux-ci qui ont des devoirs envers ceux-là ». Op. cit.

(2) A cet égard, la récente guerre entre le Japon et la Russie a soulevé la question de savoir si, la pose de mines flottantes, licite sur le territoire maritime des belligérants, ne doit pas être formellement interdite en pleine mer, à cause de la nature des dangers qu'elle présente pour la navigation neutre.

COMMERCE DES NEUTRES.

Les ressortissants d'un Etat neutre peuvent entretenir, pendant la guerre, des relations commerciales avec les ressortissants des Etats belligérants. Le droit de commercer appartient par droit de nature à tous les peuples, et le commerce est en lui-même un acte pacifique, non point une opération hostile. Il n'existe donc aucune raison sérieuse d'entraver ce droit chez les populations paisibles, à moins que les nécessités militaires ne l'exigent ; dans ce dernier cas, il est légitime d'avoir égard aux réclamations d'un belligérant, dont l'existence est peut-être l'enjeu de la guerre en cours. Mais, en principe, on ne voit pas en vertu de quel droit on défendrait, par exemple, aux neutres de vendre chez eux ce que les belligérants trouveraient convenable de leur acheter. Prohiber le commerce des neutres avec les belligérants serait, d'autre part, augmenter les probabilités de guerre; car ce serait contraindre les Etats à se tenir toujours prêts à faire la guerre. L'Etat le plus complètement préparé dès le début des hostilités aurait, en effet, un énorme avantage sur son adversaire, sous le régime d'une telle prohibition. Cette prohibition serait d'ailleurs contraire à la nature même de la neutralité : elle ferait peser directement sur les neutres le poids d'une guerre dont ils ne sont aucunement responsables.

Autrefois, l'opinion qu'un belligérant pouvait interdire aux neutres tout commerce avec l'adversaire était prépondérante, et le principe admis aujourd'hui l'a été seulement après bien des efforts. On comprend que les services que les neutres pouvaient procurer à l'adversaire par leur commerce devaient rendre les belligérants hostiles à ces relations commerciales des neutres. Les belligérants devaient aussi voir d'un œil jaloux la propension naturelle des neutres à profiter de l'occasion d'étendre les opérations de leur commerce pendant la guerre. Au moyen âge, des prohibitions absolues furent décrétées par les Villes hanséatiques. Du XII[e] au XIII[e] siècle, la Ligue hanséatique profita de toutes les occasions pour obtenir des autres Etats maritimes, soit par la force, soit

par une habile diplomatie, une restriction des droits des neutres favorable à ses intérêts commerciaux et maritimes. Elle prohibait de la part des neutres, non seulement le commerce des articles considérés comme contrebande, mais souvent même le commerce de toutes marchandises avec l'ennemi; tandis qu'elle réclamait toujours le droit de faire le commerce pour ses propres navires dans les guerres où elle restait neutre. L'Angleterre édicta contre l'Ecosse la prohibition absolue du commerce, en 1315 et 1337. La Hollande, lors de sa longue guerre contre l'Espagne, rendit en 1599 un décret défendant aux Etats de l'Europe de transporter des objets de toute nature destinés aux ports espagnols. Par le traité de Whitehall, en 1689, l'Angleterre et la Hollande essayèrent d'empêcher tout commerce entre la France et le reste du monde. La période de 1793 à 1815 fut le point culminant du système de prohibition, et elle fournit l'exemple le plus connu et le plus caractéristique d'une prohibition absolue.

Le publiciste danois Hübner avait déjà essayé de faire admettre une limite aux droits des belligérants, en opposant les droits pacifiques du commerce neutre aux actes violents de la guerre. Le commerce neutre, pour pouvoir s'exercer librement en temps de guerre, doit remplir certaines conditions. Ce commerce ne peut prendre aucune part aux hostilités.

Le commerce en général se compose de deux parties : l'achat et la vente des objets, ou la conclusion du contrat, en forme la première; la seconde comprend le transport des objets d'une place à une autre, moyennant un loyer, appelé aussi « fret ». En droit international positif, l'achat et la vente, entre les ressortissants d'Etats neutres et les belligérants, de tout genre de marchandises, y compris même les munitions et les armes, demeurent libres. Ces transactions peuvent, dans certains cas donnés, être fort utiles à l'un des belligérants et fort préjudiciables à son adversaire; néanmoins, comme on l'a déjà vu, le droit international positif n'a point estimé convenable d'obliger les Etats neutres d'interdire à leurs ressortissants les transactions de cette nature (1). Le transport des marchandises entre neutres et bellig-

(1) Il en est de même pour la violation des blocus par les neutres.

rants demeure aussi libre en principe (1); mais les belligérants ont le droit d'empêcher, quand ils le peuvent, le transport de la contrebande de guerre, c'est-à-dire des marchandises nécessaires ou utiles à l'ennemi, même si les mesures prises à cet effet portent préjudice au commerce neutre.

On prétendait jadis imposer une autre restriction au commerce des neutres, en ne lui permettant pas de profiter de la guerre pour s'ouvrir de nouveaux débouchés ou pour exercer une branche de commerce spécial. On fait remonter à la guerre maritime, terminée par la paix de Paris, en 1763, la première tentative de la part de l'Angleterre d'établir la règle défendant aux neutres en temps de guerre tout commerce qui leur était interdit en temps de paix (2). Cette règle reçut le nom de « Règle de 1756 » (3). Elle s'appliquait surtout au commerce des Etats belligérants avec leurs colonies, commerce réservé en temps de paix à la mère-patrie exclusivement. Elle paraît devoir son origine à la circonstance que les Français, ayant vu le commerce colonial pratiqué sous leur propre pavillon presque entièrement détruit par la marine anglaise, avaient permis aux Hollandais de faire ce commerce au moyen de licences spéciales, tout en en excluant les autres nations neutres. Les Anglais étendirent abusivement la prohibition à tout commerce des neutres avec les colonies de l'adversaire, donc aussi au commerce ordinaire de l'Etat neutre avec ces colonies. On put, à la rigueur, essayer de justifier la règle de 1756, tant que le commerce avec les colonies fût réservé à la mère-patrie : le belligérant avait le droit de s'emparer de ces colonies, comme de toute autre possession de l'ennemi; ces colonies dépendaient pour leur

(1) Le belligérant pourrait seulement de fait mettre obstacle aux relations commerciales par voie de terre d'un neutre avec son adversaire, en s'emparant du territoire ennemi par lequel s'effectuent les transports.

(2) La loi votée le 9 octobre 1651 par le parlement anglais et appelée : « Acte de navigation », réservait le cabotage dans les eaux anglaises à la marine britannique. Les produits de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique ne pouvaient être amenés dans les ports de l'Angleterre et de ses colonies que sous pavillon anglais. Les produits européens ne pouvaient être amenés en Angleterre que sous le pavillon de l'Etat producteur ou expéditeur.

(3) Ainsi appelée, parce que les tribunaux des prises en firent la première application pendant la guerre en cours à cette époque (guerre de Sept ans).

existence d'approvisionnements venus du dehors, et si l'on parvenait à couper ces approvisionnements, les colonies devaient nécessairement tomber aux mains de l'adversaire; or, au cas où le belligérant s'attachait à réaliser cet objectif, on pouvait se demander si un tiers, désireux de rester neutre, avait le droit de s'immiscer et de l'en empêcher (1). En profitant du droit de commercer avec les colonies de l'adversaire, les sujets de l'Etat neutre augmentaient indirectement la puissance de cet adversaire. On disait encore en faveur de la prohibition édictée par la règle de 1756 que la neutralité, étant la continuation de l'état de paix pour ceux qui l'adoptent, ne peut leur donner des droits nouveaux, droits qu'ils n'avaient point durant la paix. Il eût été plus exact de dire que la neutralité, étant la persistance de l'état de paix antérieur, laisse en principe subsister les droits existants, avec tous les développements dont ils sont susceptibles; or, les Etats ont en temps de paix le droit de commercer entre eux, dans toute son intégrité, avec toutes ses conséquences. On pouvait opposer aux divers arguments invoqués qu'il n'est pas permis de nuire aux droits de citoyens paisibles, sous le seul prétexte d'affaiblir la puissance de l'ennemi. La liberté de commercer est de droit pour les neutres, et il est de l'essence du commerce de se créer sans cesse de nouveaux débouchés. Le belligérant ne peut, pour nuire à son ennemi, user de moyens qui n'arrivent à celui-ci qu'en frappant des tiers innocents. Lors de la guerre d'indépendance en Amérique, la règle de 1756 tomba en désuétude ; renouvelée durant les guerres de la Révolution française, elle fut étendue à l'interdiction de tout commerce neutre avec les colonies ennemies. De nos jours, la question a plutôt un intérêt historique. Les Etats n'interdisent plus, dans la règle, le commerce avec leurs colonies aux ressortissants des autres Etats.

La théorie anglaise voyait aussi une violation de la neutralité, une intervention dans la lutte, dans le fait du navire neutre pratiquant pendant la guerre le commerce de cabotage des ports de l'ennemi, si ce commerce était réservé par les lois du pays aux

(1) Phillimore. Comment., Vol. III, p. 372.

seuls nationaux pendant la paix (1). On faisait surtout valoir ici l'aide efficace procurée au belligérant, en entretenant un commerce qu'il ne pouvait plus pratiquer lui-même, en transportant ainsi les produits d'un Etat à territoire étendu, de l'endroit où ils sont récoltés à celui où ils sont façonnés ou consommés. De nos jours encore, comme on l'a vu, la théorie anglaise envisage le navire qui se livre à ce commerce comme ennemi et permet sa confiscation. Toutefois, ici également, la question a perdu en fait à peu près tout intérêt.

Dans des circonstances tout à fait spéciales, on admet qu'un des belligérants pourrait apporter des restrictions plus sérieuses au commerce des neutres; ces restrictions sont alors qualifiées d'extraordinaires. Telles seraient : l'augmentation arbitraire des articles envisagés comme contrebande de guerre, la défense de fréquenter les ports de l'ennemi, la défense de pratiquer n'importe quel commerce avec l'ennemi. Le belligérant serait seulement en droit de recourir à ces mesures rigoureuses, s'il devait défendre son indépendance contre un adversaire plus puissant, ou en cas de guerre contre un ennemi commun de tous les Etats : tel un conquérant rêvant d'établir un empire universel. Ces restrictions ne pourraient néanmoins jamais aller jusqu'à compromettre l'existence des Etats neutres; ceux-ci seraient sinon en droit de les repousser, même par la force, en vertu du droit de légitime défense. Ils auraient aussi ce droit, si l'on employait des procédés barbares pour mettre ces mesures rigoureuses à exécution.

Navires de guerre belligérants dans les eaux neutres.

A la différence de ce qui existe pour le territoire terrestre, un Etat neutre peut permettre qu'un navire belligérant ou une escadre traverse son territoire maritime, sans qu'il y ait violation

(1) Phillimore. Comment., vol. III, p. 383. Les Anglais avaient même étendu ce principe au cas où un neutre pratiquait ce commerce entre les ports ennemis, avec une cargaison chargée dans un Etat neutre.

de la neutralité. Contrairement à la souveraineté s'exerçant sur le territoire proprement dit, la souveraineté d'un Etat sur les eaux bordant ses côtes n'est qu'une souveraineté relative. C'est une fiction établie pour assurer l'intégrité du territoire terrestre. En réalité, le territoire maritime d'un Etat est une portion de la mer, et la mer est ouverte à la libre navigation de tous les peuples (1). Les Etats neutres n'ont point l'obligation absolue de s'opposer à la navigation des navires de guerre sur leur territoire maritime. Le fait de naviguer dans les eaux territoriales neutres ne constitue pas en lui-même un acte dommageable pour l'adversaire; il est le plus souvent indifférent aux fins de la guerre. C'est aussi, peut-on dire, un fait ne laissant pas de traces, passant même, dans la plupart des cas, inaperçu. Il n'en est point ainsi, comme on l'a vu, du passage d'une armée sur le territoire neutre. L'armée la mieux disciplinée ne traverse point un pays, sans grands dommages pour les habitants : les routes sont abîmées, le prix des denrées s'élève, un malaise général règne dans le pays. Le neutre qui autorise le passage de troupes sur son territoire terrestre aide donc réellement le belligérant. Si le passage à travers le territoire maritime d'un Etat neutre est parfois interdit, ce n'est pas tant dans l'intérêt du maintien de la neutralité vis-à-vis des belligérants, que dans l'intérêt de la propre sécurité du neutre. D'autre part, il serait, de fait, fort difficile d'empêcher le passage sur territoire maritime neutre, au moyen d'un nombre suffisant de navires ou d'ouvrages de défense établis sur les côtes. Mais, il faut le remarquer, il s'agit uniquement ici d'un simple droit de passage : le navire de guerre belligérant ne pourrait pas même poursuivre un navire ennemi réfugié dans les eaux neutres.

Des publicistes expriment l'opinion que le droit de passage inoffensif dans les eaux neutres « jus transitus innoxii », moyennant les conditions et les précautions voulues, ne pourrait être légitimement refusé par le neutre. Dans tous les cas, la nature

(1) « Une nation, » dit Ortolan, « n'a sur l'espace ouvert des eaux, mesuré à partir des côtes par la portée du canon, qu'un droit d'empire, qu'un pouvoir de législation, de surveillance et de juridiction. » Le droit international et diplomatique de la mer. Paris, 1864, T. II, p. 284 et s.

même de la neutralité demande que la question de savoir si le fait d'autoriser le libre passage dans les eaux territoriales peut entraîner un dommage pour le neutre, soit laissée à l'appréciation du neutre (1). Il y aurait exception, en vertu des règles de l'humanité, dans le cas où le navire belligérant serait en danger de mer. Le passage des navires de guerre belligérants dans les eaux neutres bordant les côtes (2) est envisagé en pratique comme une violation de la neutralité, dans le cas où l'Etat neutre a interdit ce passage. Bynkershoek soutient, contrairement à l'esprit des règles énoncées, que le belligérant pourrait continuer dans les eaux neutres un combat commencé hors des limites du territoire maritime (3). Selon ce publiciste, l'intervention du souverain neutre viendrait enlever ici au vainqueur le fruit de sa victoire; elle entraverait le droit du belligérant de nuire à son adversaire par les moyens en son pouvoir. Mais alors il devrait aussi être permis au belligérant d'entamer le combat sur le territoire neutre, si la lutte présente pour lui des chances favorables, car il y a là aussi un obstacle au libre exercice du droit de la guerre. En réalité, le combat est un acte n'intéressant pas uniquement le vaisseau belligérant et ceux qu'il porte et qui jouissent de l'exterritorialité et sont soumis à la juridiction exclusive du souverain dont le vaisseau arbore le pavillon; c'est aussi un acte extérieur au navire, intéressant des objets en dehors de lui, notamment un autre navire; c'est un acte rentrant, par conséquent, sous la juridiction de l'Etat souverain du territoire maritime où se trouve le navire. Cet Etat conserve tous ses droits sur ce territoire; tout acte d'hostilité posé dans les limites de ce territoire constitue une

(1) Phillimore. Comment., V. III, p. 238.

(2) On peut remarquer ici incidemment, au sujet du territoire maritime neutre, que l'Institut de droit international, dans sa 15e session, a adopté, le 27 mars 1894, la proposition suivante : « En cas de guerre, l'Etat riverain neutre a le droit d'étendre, par une déclaration spéciale de neutralité ou par notification spéciale, la zone fixée jusqu'à portée de canon des côtes, pour tout ce qui concerne sa neutralité. »

(3) Quæst. juris. publ., lib. I, cap. VIII. « An hostem liceat aggredi vel persequi in amici territorio vel portu. » Au XVIIe siècle, les belligérants se livraient couramment des batailles navales sur le territoire maritime des neutres.

atteinte à la juridiction de l'Etat et est le plus souvent un danger pour les riverains, qui peuvent en être lésés dans leurs occupations pacifiques.

On doit ajouter que le neutre a le droit et le devoir d'employer tous les moyens en son pouvoir, même de recourir, le cas échéant, à la force, afin d'assurer aux navires étrangers, se trouvant sur son territoire maritime, la protection et la sécurité auxquelles ils ont droit. Si, malgré toutes les mesures prises par l'Etat neutre, des hostilités ont été commises sur son territoire maritime, l'Etat neutre a le droit de demander et d'obtenir satisfaction et réparation pour l'atteinte portée à sa neutralité; il doit s'adresser à cet effet à l'Etat dont relève le navire qui s'est rendu coupable de l'infraction. La pratique constante des Etats maritimes de l'Europe est d'accorder la satisfaction et la réparation demandées, s'il est dûment prouvé que l'acte hostile a été commis sur le territoire neutre.

Si la configuration des côtes a pu rendre douteux le point de savoir où commence le territoire maritime du neutre, le commandant des forces navales belligérantes pourra invoquer son erreur devant la justice de son pays, pour éviter une condamnation personnelle; mais le gouvernement dont il dépend reste tenu à réparation envers le neutre. S'il en était autrement, le principe de l'inviolabilité du territoire neutre deviendrait complètement illusoire, car il serait toujours facile au belligérant d'invoquer un erreur de cette nature.

On s'est demandé si un Etat neutre, maître des deux rives d'un détroit, donnant accès à une mer dont les rivages appartiennent à différents Etats, peut défendre le passage de ce détroit aux vaisseaux de guerre des belligérants. Un tel détroit ne peut être regardé comme tout à fait libre, comme assimilé à la pleine mer, s'il est de fait sous la puissance de l'Etat riverain, s'il est dominé par ses canons. Mais le neutre, souverain des deux rives de ce détroit, n'est néanmoins pas souverain absolu du détroit; le détroit sert de passage vers une mer libre; il échappe à la souveraineté de l'Etat riverain, en ce qui concerne la libre traversée des navires de tous les Etats. L'Etat riverain conserve par contre

sur ce détroit les autres droits appartenant au souverain de la mer territoriale, notamment celui d'empêcher les belligérants de se livrer dans le détroit à un acte quelconque d'hostilité.

La liberté reconnue aux navires de guerre ennemis de traverser la mer territoriale des Etats neutres ne s'étend pas en principe à l'accès des ports, ni à la navigation sur les fleuves, rivières et canaux de ces Etats. L'Etat neutre, en ouvrant sans condition ses ports aux navires de guerre ennemis, en leur permettant de naviguer à leur gré sur ses fleuves, rivières ou canaux, agirait en réalité comme s'il autorisait les armées belligérantes à utiliser son territoire et ses routes pour leurs opérations militaires. Il leur prêterait une aide évidente. Mais l'Etat neutre peut donner asile sur cette partie de son territoire aux navires qui y pénètrent dans un but pacifique (1). La présence d'un vaisseau de guerre belligérant dans un port d'un Etat neutre n'entraîne pas les mêmes dangers que celle d'une armée belligérante sur le territoire neutre. Des navires de guerre de l'autre belligérant peuvent entrer dans le même port, sans qu'il s'ensuive des hostilités, sans que la paix du port soit troublée. L'avantage de l'asile accordé au vaisseau de guerre est, d'autre part, loin d'être aussi considérable pour le belligérant que celui qui résulterait du fait d'accueillir son armée sur territoire neutre. Les navires qui se réfugient dans un port neutre y sont le plus souvent poussés par la crainte de dan-

(1) Un navire de guerre, trouvant un asile dans le port d'un Etat neutre, conserve ses engins de guerre ; il pourra donc quitter ce port, pour aller à la recherche de l'ennemi et engager de nouveaux combats. Il y a là une différence essentielle entre l'asile maritime et l'asile accordé à l'armée de terre qui se réfugie sur territoire neutre. Hautefeuille l'attribue à la qualité spéciale du vaisseau qui le soustrait à la juridiction du souverain local ; à l'exterritorialité, en vertu de laquelle le navire est une partie du territoire du souverain dont il porte le pavillon et est placé exclusivement sous la juridiction de ce souverain, pour tout ce qui concerne son gouvernement intérieur. Or, il est évident, dit cet auteur, « qu'ordonner le désarmement, c'est s'immiscer dans le gouvernement intérieur du vaisseau, c'est faire un acte de juridiction sur le vaisseau », le souverain neutre n'a pas le droit de le faire. Op. cit., pp. 259 et 308 à 310, passim.

Dans sa 19e session, tenue à La Haye (18-24 août 1898), l'Institut de droit international a voté un Règlement de 46 articles, sur le régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers, destiné à servir de modèle aux conventions qu'il serait désirable de voir conclure par les Etats maritimes. Ce

gers de mer ou par la nécessité du ravitaillement. Les troupes qui se réfugient sur le territoire neutre y sont le plus souvent contraintes par les opérations militaires de l'adversaire.

La question de l'admission des navires de guerre belligérants dans les ports neutres est en pratique une des plus délicates. Dans l'état actuel du droit international, elle relève pour ainsi dire uniquement de la coutume, et celle-ci n'a fixé que quelques règles générales en cette matière. De plus, la coutume même, invoquée ici, doit s'allier avec les progrès de la navigation à vapeur, grâce auxquels les navires ne demandent plus un asile aussi large qu'autrefois; elle doit aussi s'harmoniser avec une notion devenue plus stricte des devoirs de la neutralité. Les règles applicables aux navires de guerre dans les ports neutres se trouvent principalement dans les règlements internes, édictés par les différents Etats, et dans les conventions conclues entre eux. Les guerres récentes ont démontré la nécessité pour les Etats de prévoir et de régler d'avance toutes les difficultés pouvant se présenter à ce sujet (1).

L'usage des Etats soumet à certaines conditions les navires de guerre entrés dans les ports neutres dans un but pacifique. De ces conditions, les unes ont surtout le caractère de mesures de protection, prises par l'Etat neutre dans son propre intérêt; elles sont plutôt facultatives et laissées à l'application du neutre;

Règlement n'admet en aucun cas les navires de guerre des belligérants à réclamer l'asile comme un droit. Il admet seulement la présomption d'asile, dans les cas de détresse suivants :

« 1° défaite, maladie et équipage insuffisant ;
2° péril de mer ;
3° manque de moyens d'existence et de locomotion ;
4° besoin de réparations. »

Il a aussi exprimé l'opinion que le navire, qui se réfugie dans un port neutre après défaite ou poursuite, ou faute d'équipage pour tenir la mer, ou pour débarquer les malades et blessés, devrait y être retenu jusqu'à la fin de la guerre.

L'article 10 de l'arrêté belge du 18 février 1901 ne comprend que les cas de danger de mer, de manque de vivres ou de combustible et d'avaries graves.

Le même arrêté ne permet aux navires belligérants que les réparations strictement nécessaires pour gagner le port le plus proche de leur pays (art. 13).

La déclaration du gouvernement japonais porte la même disposition.

(1) Jusque dans ces derniers temps, la Belgique n'avait point de réglement sur la matière; l'arrêté mentionné ci-dessus est venu combler cette lacune.

les autres, ayant surtout pour but d'empêcher les hostilités dans les ports neutres ou d'empêcher que ces ports ne servent de base à des hostilités, ont un caractère obligatoire pour l'Etat neutre; elles sont un devoir de la neutralité.

D'après un ancien usage, les Etats neutres possédant des ports rapprochés du théâtre de la guerre notifient aux belligérants ceux de ces ports qui seront ouverts à leurs navires de guerre et à quelles conditions ils le seront. Le droit d'asile est un droit du neutre, ce n'est pas un droit du belligérant. Cet usage est donc rationnel. Le neutre est seul juge pour décider quels ports le souci de sa neutralité lui dicte d'ouvrir aux belligérants. Le stationnement dans les ports, le passage à travers les rivières ou canaux d'un Etat d'un nombre considérable de navires pouvant être, le cas échéant, une cause de difficultés et de périls, plusieurs Etats ont eu soin de déterminer, par des conventions ou des déclarations, le nombre de navires de guerre de telle nationalité qu'ils consentiront à recevoir en même temps dans leurs eaux et les conditions auxquelles ces navires seront admis (1).

Les navires admis dans les ports neutres doivent se conformer aux prescriptions des autorités locales. Ils doivent entretenir des relations amicales, non seulement avec tous les navires neutres mouillés dans le même port, mais aussi avec les navires de guerre ennemis. Cette condition peut être motivée par l'intérêt supérieur du maintien de la paix et du respect de la souveraineté territoriale,

(1) En vertu de l'Instruction anglaise du 22 janvier 1862, les navires de guerre belligérants ne peuvent séjourner plus de vingt-quatre heures dans les ports anglais, à moins qu'ils n'aient besoin de plus de temps pour prendre des provisions ou effectuer des réparations licites, auquel cas ils doivent obtenir une permission spéciale pour rester plus longtemps, et reprendre la mer dans les vingt-quatre heures après que la raison de leur séjour a cessé d'exister. En Belgique, l'article 13 de l'arrêté du 18 février 1901 a limité à trois navires par belligérant l'accès de ses ports, et il ne permet le séjour que pendant vingt-quatre heures. Le Brésil n'applique le délai de vingt-quatre heures qu'aux corsaires et aux navires de guerre accompagnés de prises. Le Danemark applique la règle de vingt-quatre heures. En France, depuis l'ordonnance de 1681 jusque dans des temps récents, il ne fut plus imposé en principe de limite de séjour aux navires de guerre belligérants. La déclaration de neutralité de la France, lors de la guerre hispano-américaine de 1898, fixa un délai de vingt-quatre heures. La Hollande et l'Italie suivent la règle de vingt-quatre heures.

et les autorités locales seraient, le cas échéant, pleinement en droit d'intervenir pour réprimer tout manquement à cette règle. Les navires accueillis dans les ports neutres peuvent y faire tous les actes nécessités par la navigation comme telle, à l'exclusion de l'action de guerre. Ils peuvent s'approvisionner, se réparer (1), faire soigner leurs blessés. Pour ne point manquer à ses devoirs, le neutre doit traiter les deux belligérants avec une parfaite impartialité. Les navires ne peuvent augmenter le nombre ou modifier le calibre de leurs canons, acheter ni embarquer des armes ou des munitions de guerre. Cette condition est absolue de sa nature. Il leur est défendu d'enrôler des volontaires, fussent-ils leur nationaux, et de renforcer leurs équipages. Mais cette dernière restriction doit se concilier avec les nécessités de la navigation, sinon elle pourrait mettre le navire dans l'impossibilité matérielle de reprendre la mer; aussi, les navires dont l'équipage est réduit par un accident pourront-ils enrôler le nombre de matelots strictement nécessaire pour atteindre un port de leur pays (2). Car,

(1) « Il est même dans l'usage, » dit Hautefeuille, « que le gouvernement neutre fournisse aux bâtiments de guerre belligérants, entrés dans ses ports, les bois, agrès et objets nécessaires pour réparer les avaries qu'ils ont pu souffrir, soit par accidents de mer, soit dans un combat, et qui ne se trouvent pas ordinairement dans le commerce. Ces objets peuvent être tirés des arsenaux de la nation neutre, mais ils doivent être payés par le belligérant. Le neutre, en lui vendant ces objets indispensables pour reprendre la mer et continuer sa navigation, ne viole pas ses devoirs, ne fait pas acte d'hostilité contre l'autre partie. » Op. cit., t. I, p. 234.

De fait, il n'en est pas moins vrai qu'un navire de guerre, en se réparant, se met aussi, dans la plupart des cas, en état de continuer la lutte. On peut donc se demander si l'usage est ici bien conforme à une stricte neutralité. Des publicistes voient dans ces égards, témoignés aux navires qui se réfugient dans les ports neutres, une déférence partiale pour la guerre maritime et comme un legs de l'époque où les prétentions des belligérants sur mer étaient affranchies de toute base rationnelle. De nos jours, la tendance des Etats neutres est de restreindre, dans des limites raisonnables, l'assistance accordée dans leurs ports aux belligérants. L'Institut de droit international, dans son règlement de 1898, a décidé que l'asile accordé ne doit pas remédier aux accidents de mer, mais seulement « faire face aux périls qu'amènent les événements naturels ».

(2) Hautefeuille va plus loin à ce sujet. Selon lui, le belligérant pourrait porter l'effectif de ses équipages au point requis pour un armement régulier, au moyen de marins ou de volontaires de sa nationalité. D'après Calvo, il pourrait même enrôler des volontaires étrangers.

L'arrêté royal belge, cité plus haut, défend au navire belligérant, admis au

dit-on, cet acte n'a pas pour but direct de mettre le navire en état de servir de nouveau comme instrument de guerre (1). Les navires admis dans les ports neutres ne peuvent se livrer à des enquêtes, dans le but de se renseigner sur les forces de l'adversaire ou sur les positions qu'il occupe. « Il leur est défendu, » dit Hautefeuille, « de se tenir en vedette, dans les ports ou rades, pour guetter les navires ennemis arrivant ou sortant (2). »

Ils ne peuvent tenter de reprendre, ni par violence, ni par ruse, les prises faites sur leurs nationaux, ni essayer de délivrer les prisonniers de leur nation. Ils ne peuvent débarquer des prisonniers dans le port neutre. On a voulu assimiler ces prisonniers aux soldats vaincus refoulés sur le territoire de l'Etat neutre; mais l'analogie n'existe pas. Ces derniers se réfugient volontairement sur le territoire neutre, pour éviter la captivité ou la mort dont ils sont menacés, et le neutre les accueille par humanité; au contraire, les prisonniers qui se trouvent sur un navire de guerre sont déjà au pouvoir de l'ennemi, et celui-ci cherche probablement à s'en débarrasser, afin de se décharger de leur surveillance et de leur entretien sur l'Etat neutre auquel appartient le port où il les débarque. En pratique, l'Etat neutre paraît cependant libre d'autoriser ou de défendre le débarquement des prisonniers dans ses ports. Il est aussi généralement admis que, si le débarquement est autorisé, les prisonniers devront être laissés libres de s'en aller. Des raisons d'humanité ont fait admettre la permission de

droit d'asile, de profiter de son séjour dans les eaux neutres pour y débarquer ses hommes d'équipage, afin de les empêcher d'être faits prisonniers par l'adversaire et de les rapatrier par voie de terre. On a voulu éviter par là au commandant du navire de guerre la tentation de se faire admettre, dans un tel but, dans les ports neutres, par exemple, en occasionnant volontairement une avarie à la machine ou en se débarrassant de son charbon ou de ses vivres.

(1) De nos jours, une des conditions d'existence pour un navire de guerre est d'être muni de charbon. La déclaration du gouvernement anglais de 1870 porte que tout navire, réfugié dans un port anglais, aura droit au charbon nécessaire pour se rendre au port de sa nation le plus rapproché. La déclaration de neutralité du même gouvernement, lors de la guerre hispano-américaine de 1898, renferme une disposition semblable. On peut dire que la tendance générale des Etats neutres est, à cet égard, de se conformer à la pratique anglaise.

(2) Des droits et des devoirs des nations neutres en temps de guerre maritime. Paris, 1858, t. I, p. 346.

débarquer dans les ports neutres les malades et les blessés. Les principes généraux de la neutralité imposeraient toutefois au neutre le devoir de les garder jusqu'à la fin de la guerre, si ces malades et blessés étaient reconnus encore aptes au service militaire (1).

Le territoire maritime neutre, ne pouvant être employé par les belligérants pour y pratiquer des opérations militaires, le navire de guerre belligérant accueilli dans un port neutre ne peut quitter brusquement ce port, pour poursuivre les navires de l'ennemi qui lui seraient signalés. Un navire de guerre belligérant ne peut non plus, dans la règle, sortir d'un port neutre, moins de vingt-quatre heures après un navire de guerre ou de commerce de l'adversaire (2). La règle est étendue aux navires

(1) Voy. Geffeken. Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 148.

Si un navire de guerre est contraint d'entrer dans un port neutre pour y débarquer des prisonniers, en cas d'épidémie survenue à bord, par exemple, les devoirs d'humanité imposent de ne point empêcher leur débarquement. Fiore, op. cit., l. II, C. IV, § 1688.

L'article 10 de la Convention de Genève prévoyait le cas où un navire, chargé de naufragés, blessés ou malades, voudrait les débarquer dans un port neutre; il permettait aux autorités du port de consentir à ce débarquement, à condition que les naufragés, blessés ou malades débarqués fussent gardés par l'Etat neutre, de manière à ne pouvoir prendre de nouveau part aux opérations de la guerre. Le gouvernement anglais déclara qu'il ne pouvait accepter cet article; l'Allemagne, les Etats-Unis et la Turquie firent des réserves; l'article fut supprimé. Cependant, cette disposition établissait en quelque sorte une compensation entre l'avantage résultant pour le navire de guerre de se voir allégé d'hommes devenus inutiles et l'inconvénient de les perdre pour toute la durée de la guerre.

(2) Instruction anglaise du 31 janvier 1862 et Instruction de lord Granville à l'Amirauté du 19 juillet 1870. Instruction hollandaise du 20 juillet 1870, art. 5. Instruction italienne du 26 juillet 1873, art. 11. Règles de neutralité édictées par le Japon, les 29 août et 29 septembre 1870.

« La défense d'appareiller dès qu'un bâtiment ennemi est en vue et signalé et le délai de vingt-quatre heures pouvaient souvent, surtout dans les ports très fréquentés, causer de grands embarras et retenir les bâtiments de guerre pendant très longtemps dans le port. Pour remédier à cet inconvénient, on a pensé pouvoir dispenser les vaisseaux de guerre de cette obligation, en exigeant des officiers commandant les bâtiments, qui veulent sortir pendant le temps prohibé, leur parole d'honneur de ne point inquiéter, ni attaquer les navires entrant dans le port et déjà signalés, ni ceux sortis dans les vingt-quatre heures précédant leur propre départ... » Hautefeuille, op. cit., pp. 327 et suiv.

de commerce neutres, car ils sont, le cas échéant, exposés à la visite et à la capture par les navires de guerre belligérants. Si plusieurs navires de guerre d'Etats ennemis se trouvent dans le même port, d'après l'usage, le navire arrivé le premier peut quitter le premier. Le départ du second arrivé étant par là soumis au bon vouloir du premier, si le second a l'intention de quitter le port, il doit en prévenir l'autorité vingt-quatre heures à l'avance. Le premier arrivé peut user de son droit de préférence; s'il ne le fait pas, le second peut quitter le port dans les vingt-quatre heures; s'il n'exécute pas son projet dans ce délai, il doit faire une nouvelle notification, qui ouvrira un nouveau délai de vingt-quatre heures (1). Il n'est pas inutile de le remarquer : le délai de vingt-quatre heures n'a rien de strict, et les autorités locales peuvent, selon les circonstances, l'augmenter ou le diminuer, comme elles peuvent aussi réglementer les détails d'application de la règle (2).

C'est aussi un devoir pour le neutre d'exiger que les vaisseaux de guerre accueillis dans ses ports quittent ceux-ci, si leur séjour prolongé paraît se rattacher à une opération militaire quelconque. Les règles sur la durée du séjour des navires de guerre des belligérants dans les ports neutres ne s'appliquent point, bien entendu, à ceux qui y séjournent uniquement pour la protection de leurs nationaux. La fonction de ces navires est tout à fait distincte de celle des navires de guerre accueillis en vertu du droit d'asile. Ces navires, chargés d'une mission de pro-

---

(1) L'Institut de droit international, dans son Règlement voté à La Haye en 1898, a décidé que, si, au moment de la sortie, un ou plusieurs navires ennemis sont signalés, le bâtiment sortant doit en être averti et doit être réadmis au port, s'il désire y attendre l'entrée ou la disparition des navires signalés. (Art. 42, § 5.)

(2) Une ordonnance du gouvernement anglais, lors de la guerre de 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis, porte que le délai de vingt-quatre heures ainsi fixé « devra toujours être augmenté en cas de nécessité, autant qu'il sera nécessaire pour rendre effective cette disposition ».

L'arrêté belge porte seulement que l'autorité locale est libre de fixer l'intervalle qui doit séparer les deux départs à vingt-quatre heures au moins et que la priorité de la demande assure celle de la sortie. Le plus faible des deux bâtiments pourra être autorisé à sortir le premier.

tection, peuvent demeurer dans le port neutre en temps de guerre, comme ils y demeurent en temps de paix.

La question de savoir si l'Etat neutre peut permettre que ses ports servent provisoirement d'asile aux prises est controversée. Kent, W. Scott, Twiss, Bluntschli admettent que la prise pourra être amenée dans le port neutre, dans le cas où il est moralement impossible de la conduire dans un port du belligérant. Phillimore exprime l'opinion que l'Etat neutre, à raison de sa neutralité et en conformité avec la pratique moderne, peut prohiber l'entrée de ses ports aux prises faites par les belligérants. Selon ce publiciste, la pratique ne serait pas unanime pour défendre aux neutres d'admettre les prises, et, en l'absence de traités ou de règlements, la présomption est en faveur de la liberté (1). D'après Ortolan, le belligérant peut réclamer l'hospitalité dans les ports neutres pour les prises qu'il y amène sous son pavillon, parce que le neutre n'est pas en droit de s'immiscer dans les résultats des actes posés par les belligérants (2).

Il y aurait, semble-t-il, violation manifeste de la neutralité dans le cas où le capteur n'aurait amené sa prise dans le port neutre que pour recouvrer la liberté de ses mouvements et prendre part à de nouveaux actes de guerre; le territoire neutre servirait bien réellement, dans ce cas, de base à des opérations militaires. La solution de la question la plus conforme à la neutralité et à une politique prudente est, comme le préconisent plusieurs publicistes, de refuser l'entrée dans tous les cas. Le fait seul de permettre aux capteurs appartenant aux Etats en guerre de se rassembler avec leurs prises dans les ports d'un Etat neutre présente d'ailleurs en lui-même de grands inconvénients. Il y a toutefois lieu de faire exception, en vertu des lois de l'humanité, si un belligérant se trouve contraint de se réfugier avec sa prise dans un port neutre à la suite d'une tempête ou d'un accident. En pratique,

(1) Comment., Vol. III, p. 498.

(2) Le Règlement des prises adopté par l'Institut de droit international porte que «le navire saisi ne pourra être conduit dans le port d'une puissance neutre, que pour cause de péril de mer ou lorsque le navire de guerre sera poursuivi par une force ennemie supérieure ». (§ 59.)

les Etats neutres refusent en général, à moins de péril de mer, l'entrée de leurs ports et canaux aux capteurs accompagnés de leurs prises (1).

Dans le cas où un navire belligérant a demandé et obtenu refuge dans un port neutre avec le navire saisi par lui, peut-on l'admettre à prétendre ensuite que le souverain neutre doive lui permettre de partir avec sa prise, une fois passé le danger de la perdre? Dans l'opinion d'Ortolan, comme on l'a vu, l'Etat neutre n'ayant pas le droit de s'ingérer dans les résultats d'actes posés par les belligérants en conformité des lois de la guerre, dès que le capteur a hissé à bord de la prise le pavillon de l'Etat auquel il appartient, celle-ci devrait être regardée provisoirement comme propriété de l'Etat ou de ses sujets (2). L'opinion de Fiore est plus rationnelle. En admettant la prétention du belligérant, le souverain neutre en arriverait à lui prêter une assistance indi-

(1) En France, depuis l'Ordonnance de 1861, les prises ne sont pas admises plus de vingt-quatre heures dans les ports français. Par leur déclaration du 4 octobre 1853, lors de la guerre de la Turquie contre la Russie, les gouvernements de Suède et de Danemark s'obligeaient à exclure des ports de... « l'entrée (les cas de détresse constatés exceptés), la condamnation et la vente de toute prise ». Lors de la guerre entre les Etats du Nord et les Etats du Sud en Amérique, le ministre des affaires étrangères d'Angleterre adressa, le 1er juin 1861, la lettre suivante aux lords de l'Amirauté : « Her Majesty's government are, as you are aware, desirous to observe the strictest neutrality in the contest which appears to be imminent between the United States an the so styled confederate States of North America; and with the view more effectually to carry out this principle, they propose to interdict the armed ships, and also the privateers of both parties from carrying prizes made by them into the ports, harbours, roadsteads, or waters of the United Kingdom, or of any of her Majesty's colonies or possessions abroad. » Un arrêté du gouvernement hollandais du 20 juillet 1870 portait que les navires de guerre d'une des parties belligérantes avec leurs prises ne seront admis dans les ports hollandais qu'en cas de relâche forcée ou pour se ravitailler. Le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Portugal et la Suède ont stipulé expressément, lors de la guerre hispano-américaine de 1898, qu'ils n'admettraient pas les prises dans leurs ports, sauf les cas de détresse. L'arrêté belge du 18 février 1901 renferme une disposition analogue. (Art. 10.)

(2) Le dr. intern. et diplom. de la mer. Paris, 1864, t. III, p. 303.

Règlement des prises adopté par l'Institut de dr. intern., § 60 : « Lorsque, pour cause de péril de mer, le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans le port neutre, ils devront quitter ce port aussitôt que possible, après que la tempête aura cessé. » § 61 : « Lorsque le navire de guerre s'est réfugié avec le navire saisi dans un port neutre, parce qu'il était poursuivi par une force ennemie supérieure, la prise sera relâchée. » L'arrêté belge, cité plus haut, dit que les

recte; il tolérerait un acte de guerre sur son territoire; le refuge accordé prendrait le caractère d'une participation à la guerre. Fiore ne croit pas non plus pouvoir se ranger à l'opinion soutenue par des juristes, à savoir que le souverain neutre peut mettre en liberté le navire saisi, car il s'érigerait ainsi en juge; or, la juridiction ne peut lui être accordée sur ce point. Pour sauvegarder tous les droits, il faut admettre, dit cet auteur, que le souverain neutre doit garder le navire saisi, pour le remettre ensuite à l'armateur, si le tribunal compétent pour prononcer sur la légalité de la saisie l'a déclarée illégale, ou pour le tenir à la disposition du gouvernement au nom duquel la saisie a eu lieu, si le tribunal compétent se prononce affirmativement sur sa validité (1).

Quoi qu'il en soit, les navires de guerre ne peuvent procéder dans les ports neutres à la vente de leurs prises, avant qu'il ne soit intervenu un jugement de condamnation et avant d'y avoir été autorisés par le souverain territorial. La légalité des aliénations en territoire neutre de prises faites par un belligérant dépend de celle de l'acquisition de la propriété capturée; or, cette acquisition n'est légalement consacrée que par la décision du tribunal compétent, confirmant la légitimité de la capture. Dès que la sentence adjugeant la prise au capteur a été rendue, le propriétaire antérieur est dépouillé; le capteur est en possession légitime; il peut vendre le navire partout où il le juge convenable, comme il peut en agir ainsi avec toute autre propriété qui lui appartient. Avant le jugement, la vente de la prise, effectuée sur territoire neutre, est illicite; l'Etat neutre, en l'autorisant, favorise un acte illégal du belligérant. Il en est toutefois autrement, si la prise se compose d'objets qui ne peuvent se conserver ou dont l'entretien est trop onéreux (2).

navires accompagnés de prises et les corsaires sont tenus de reprendre le large aussitôt que le temps le permettra ou bien dans les vingt-quatre heures qui suivront soit l'achèvement des réparations, soit l'embarquement des provisions. (Art. 11.)

(1) Trat. di dir. intern. publ., l. III, C. I, § 1763.

(2) Les règles de neutralité édictées par le Japon, le 20 août et le 20 septembre 1870, portent (Art. 7) : « La vente des prises dans un port japonais est défendue. Cependant, dans le cas où il serait nécessaire de disposer d'une prise

On admet que les vaisseaux des belligérants ont le droit de traverser avec leurs prises les canaux reliant deux mers libres. Ces canaux étant simplement des voies de passage, refuser le droit de les traverser, dans des conditions égales pour tous les belligérants, serait, affirme-t-on, manquer à un devoir international.

Les navires de guerre belligérants qui courent un danger réel de faire naufrage ou de couler par suite de tempête ou autre fortune de mer seront, en vertu du principe d'humanité, toujours accueillis et secourus dans les rades ou ports neutres. Contrairement à ce qui a lieu pour les troupes qui se réfugient sur territoire neutre, ces navires belligérants qui cherchent abri dans un port neutre ne seront point désarmés (1). Ils pourront invoquer le droit de refuge en usage. Ces navires recevront les secours strictement nécessaires pour reprendre la mer et regagner un port de leur pays. On remplit simplement à leur égard les devoirs d'humanité. On permet en général au navire de guerre, réfugié dans un port neutre à la suite de relâche forcée, de reprendre la mer un certain temps après son arrivée. Ce délai est de vingt-quatre heures au moins. On se demande si l'on doit appliquer le droit de refuge quand un navire se met à l'abri dans un port neutre pour échapper aux poursuites de l'adversaire. La plupart des publicistes et la pratique répondent affirmativement (2). Cependant, en fait, le

---

dans un port japonais, il faudrait en demander la permission et la question serait décidée après consultation avec le représentant diplomatique de la nation à laquelle appartient le preneur. »

M. le professeur Arendt donne aux neutres ce conseil judicieux : « Comme la question de la légalité de ces prises soulève souvent de nombreuses difficultés, desquelles il peut même résulter des embarras de plus d'une espèce pour le gouvernement neutre, il est plus sûr de fermer, par mesure générale, les ports neutres aux croiseurs de tous les belligérants arrivant avec des prises ou, quand ils sont forcés d'y entrer par suite d'accidents de mer, de leur défendre la vente de leurs prises tant qu'ils y restent. » Essai sur la neutralité belge, p. 145.

(1) Note 10 sur le § 147. Droit international de Heffter. Handbuch des Völkerrechts von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 144.

Bluntschli exprime cependant l'opinion que les navires et les équipages doivent être désarmés. Op. cit. § 775.

(2) Voy. Hautefeuille. Droits et devoirs des nations neutres, t. I, pp. 77-84. Gessner. Le droit des neutres, p. 78. Perels. Manuel du droit maritime, p. 284, § 40.

refuge accordé dans ce cas aboutit à protéger un des belligérants dans sa fuite.

Le belligérant ne peut continuer dans les eaux neutres l'attaque contre son adversaire et il doit néanmoins tolérer que celui-ci vienne se mettre à l'abri de ses poursuites dans le port neutre, pour reprendre l'offensive au moment opportun; il semble injuste que la protection accordée par le neutre s'exerce ainsi au détriment d'un des belligérants; la seule faculté accordée au navire belligérant admis dans un port neutre d'en sortir pour reprendre la lutte constitue une aide contraire aux devoirs d'une neutralité parfaite. La solution qui concilierait le mieux les devoirs de l'humanité avec les exigences de la neutralité serait de permettre au neutre de garder le navire réfugié dans le port après l'avoir désarmé — l'empêchant ainsi de reprendre les hostilités — et de ne le relâcher qu'après avoir obtenu la parole du commandant de ne plus prendre part à la guerre (1).

En fait, on peut dire que les belligérants et les neutres sont grandement partisans du droit d'asile tel qu'il se pratique de nos jours. Les belligérants, car leurs navires de guerre, ne pouvant emporter qu'une quantité limitée d'approvisionnements, devraient, pour pouvoir continuer sans répit les opérations actives, posséder des stations navales de refuge, de ravitaillement, de réparation disséminées sur toutes les mers. Les neutres, car ils seront à leur tour à même d'apprécier les avantages de l'asile, au cas où ils viendront à être engagés dans une guerre. En outre, l'asile est indirectement favorable au commerce des neutres en temps de guerre et à la limitation des objets de contrebande, car les navires de guerre des belligérants seront moins tentés d'enlever aux navires de commerce rencontrés les objets qu'ils peuvent se procurer dans les ports neutres.

Dans la règle, on n'accorde point aux navires armés en

(1) Le Règlement des prises adopté par l'Institut de droit international porte, art. 42, § 3 : « Un navire belligérant se réfugiant dans un port neutre devant la poursuite de l'ennemi, ou après avoir été défait par lui, ou faute d'équipage pour tenir la mer, doit y rester jusqu'à la fin de la guerre. Il en est de même s'il y transporte des malades ou des blessés, et qu'après les avoir débarqués, il soit en état de combattre. »

course les égards et la considération dont on entoure les navires de guerre. Plusieurs Etats ne les admettent point au droit d'asile dans le sens large et leur accordent seulement le refuge en cas de fortune de mer. Il en est notamment ainsi de la Suède et Norvège. D'autres Etats accordent le droit d'asile aux corsaires comme aux autres navires de guerre. L'Espagne en agit ainsi durant la guerre de Sécession et, jusque dans les derniers temps, l'Italie observa la même conduite. En réalité, les corsaires n'offrent pas les mêmes garanties de conduite loyale que les vaisseaux de l'Etat; leur caractère est moins élevé, car leur mission consiste uniquement à s'emparer de la propriété privée de l'ennemi (1). Quant au navires armés en guerre et en marchandises, la question doit se résoudre en se plaçant sur le terrain des faits; ainsi, ces navires ne perdent point leur caractère de navires de commerce pour avoir à leur bord un armement destiné surtout à protéger leur cargaison.

Militaires belligérants envahissant un territoire neutre.

L'Etat neutre peut désarmer et faire prisonniers les troupes belligérantes qui franchissent ses frontières dans un but hostile. Si ces troupes amènent avec elles des prisonniers, elles ne peuvent naturellement les y garder comme tels; l'Etat neutre ne peut non

(1) Fiore, op. cit., l. III, C. IV, § 1648.

La défaveur qui commença à s'attacher à la course au XVIIIe siècle fit stipuler dans plusieurs traités, entre autres dans le traité de 1786, entre la France et l'Angleterre, et dans celui de 1794, entre l'Angleterre et les Etats-Unis, que l'asile serait refusé aux corsaires, sauf en cas de péril de mer. Durant la guerre de Crimée, la plupart des Etats neutres interdirent l'entrée de leurs ports aux corsaires belligérants, sauf le cas de nécessité absolue. Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, le Danemark, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Portugal, la Russie et la Suède stipulèrent expressément qu'ils n'admettraient point les corsaires dans leurs ports, sauf en cas de détresse.

On peut mentionner l'opinion exprimée par M. Richard Kleen, à savoir que le droit d'asile ne serait pas applicable aux corsaires sur le territoire des Etats qui ont adhéré à l'abolition de la course, hormi toutefois le cas de détresse. Lois et usages de la neutralité. Paris, 1900, t. II, p. 44.

plus les mettre simplement en liberté et leur permettre ainsi de retourner au combat. Ces prisonniers seront mis à la disposition de l'autorité militaire de l'endroit où ils se trouvent. Si les troupes belligérantes ont violé le territoire neutre sur l'ordre de leurs chefs, l'Etat neutre a le droit de faire punir les coupables en les traduisant devant les tribunaux de répression; l'Etat a, en effet, le droit de punir toutes les infractions commises sur son territoire. L'Etat auquel ces troupes appartiennent devra de plus dédommager l'Etat neutre et lui fournir satisfaction, car c'est en réalité l'Etat belligérant lui-même qui a violé la neutralité de l'Etat envahi. Si les troupes ont passé la frontière de l'Etat neutre, dans l'ignorance des limites de l'Etat, l'Etat neutre pourra seulement demander la réparation du dommage causé et des mesures pour prévenir dans la suite semblables erreurs (1). L'envahissement du territoire neutre par les troupes d'un belligérant qui y cherchent refuge pourrait constituer aux yeux de l'autre belligérant une violation de la neutralité. Le neutre pourrait ainsi perdre, sans qu'il y ait aucune faute de sa part, et uniquement par le fait d'un des belligérants, tous les avantages de sa position (2). Il n'y a qu'un moyen d'empêcher cette éventualité et de sauvegarder les intérêts de toutes les parties, c'est de reconnaître au neutre le droit de prendre des mesures propres à ôter à l'entrée et au séjour du belligérant sur son territoire le caractère d'une violation de la neutralité, en exigeant que les forces militaires qui cherchent un refuge en territoire neutre, avant d'être accueillies, déposent les armes et se dépouillent de tout ce qui leur sert à faire la guerre. Les corps de troupes seront dissous; les hommes dont ils se composaient seront désarmés et éloignés du théâtre de la guerre. On n'accorde donc pas ici l'asile aux belligérants en tant que corps

(1) Si un convoi de prisonniers, conduit par un des belligérants, entrait par erreur sur le territoire neutre, ces troupes ne seraient pas internées; mais, une fois l'erreur constatée, ce détachement égaré serait ramené à la frontière par le plus court chemin. Voy. Actes de la Conférence de Bruxelles de 1874.

« L'Etat neutre... veille aussi à la conservation du matériel amené ou apporté par les internés. » A. 81, Manuel de l'Institut de dr. intern.

(2) La Belgique fut sérieusement menacée de ce péril durant la guerre franco-allemande.

de troupes, mais on remplit simplement les devoirs de l'humanité à l'égard des individus (1). Les militaires qui se sont ainsi réfugiés seront internés si les circonstances l'exigent, car l'Etat neutre doit éviter que son territoire ne serve en aucune manière au belligérant de base d'opérations pour poursuivre la guerre (2). Les soldats internés dans ce cas le sont par mesure politique; ils ne sont point prisonniers de guerre. Deux corps d'armée polonais, composés d'environ sept mille hommes, avec chevaux et canons, pénétrèrent, au mois de juillet 1831, sur le territoire prussien pour échapper aux Russes. Ils furent internés. Des milliers de soldats français furent, dans les mêmes conditions, internés en Belgique après la bataille de Sedan. Une convention, conclue au mois de février 1871, entre le général français Clinchamp et le général suisse Herzog, au sujet de l'armée du général Bourbaki réfugiée sur le territoire suisse, convention confirmée par le gouvernement français, reconnut formellement le principe que l'Etat neutre, accueillant des troupes poursuivies par l'autre belligérant, peut réclamer de l'Etat auquel elles appartiennent le remboursement de leurs frais d'entretien, et même exercer un droit de rétention sur leur matériel de guerre. Cette pratique se justifie : l'Etat neutre aurait, en effet, le droit de refuser à ces troupes en retraite l'accès de son territoire; il leur rend, en les accueillant, un véritable service; il les empêche de tomber avec tout leur matériel au

(1) On applique aussi à ce droit de l'Etat neutre d'accueillir les belligérants la dénomination de « droit d'asile ».

(2) « L'Etat neutre qui reçoit sur son territoire des troupes appartenant aux armées belligérantes, les internera autant que possible loin du théâtre de la guerre. Il pourra les garder dans des camps, et même les enfermer dans des forteresses ou dans des lieux appropriés à cet effet.

Il décidera si les officiers peuvent être laissés libres en prenant l'engagement sur parole de ne pas quitter le territoire neutre sans autorisation.

A défaut de convention spéciale, l'Etat neutre fournira aux internés les vivres, les habillements et les secours commandés par l'humanité.

Bonification sera faite à la paix des frais occasionnés par l'internement. » Actes de la Conférence de Bruxelles de 1874. Convention de La Haye de 1899, concernant les lois et coutumes de la guerre.

« La Convention de Genève s'applique aux malades et aux blessés internés sur territoires neutres. » Convention de La Haye de 1899, ch. III, sect. III, art. 60.

pouvoir de l'ennemi; il est, dès lors, équitable que les dépenses occasionnées soient remboursées par l'Etat auquel appartiennent les troupes réfugiées (1).

On se demande si l'Etat neutre a le devoir d'arrêter les soldats qui pénètrent sur son territoire isolément et sans armes. Plusieurs publicistes opinent pour la négative. D'après eux, la neutralité de l'Etat n'est pas mise en question parce que quelques militaires franchissent sa frontière; d'ailleurs, ajoutent-ils, ces militaires se présentant très souvent sous un déguisement, l'Etat neutre serait donc souvent exposé à commettre des erreurs. Strictement, l'Etat neutre, ne pouvant fournir d'aide militaire aux belligérants, ne peut non plus permettre à des militaires, armés et uniformés ou non, d'user de son territoire pour échapper en toute sécurité aux poursuites de l'adversaire et reprendre les hostilités dans un autre moment ou sur un autre point de la frontière.

Les devoirs de la neutralité ne s'opposent nullement au transport, à travers le territoire neutre, de blessés et de malades appartenant aux armées belligérantes, pourvu que l'Etat neutre rende impartialement le même service aux deux parties (2).

(1) L'Etat belge s'abstint de réclamer aucune indemnité pour l'entretien des troupes réfugiées durant la guerre franco-prussienne.

(2) Pendant la guerre franco-allemande de 1870-71, le gouvernement allemand demanda à la Belgique de laisser passer sur son territoire des blessés français ou allemands. Le gouvernement belge répondit qu'il n'y voyait pas d'inconvénient, mais qu'il devait, avant de prendre une décision, s'adresser au gouvernement français pour savoir s'il accepterait les mêmes offres.

La Convention de La Haye de 1899, article 59, dit que « l'Etat neutre pourra autoriser le passage sur son territoire des blessés ou malades appartenant aux armées belligérantes, sous la réserve que les trains qui les amèneront ne transporteront ni personnel, ni matériel de guerre. En pareil cas, l'Etat neutre est tenu de prendre les mesures de sûreté et de contrôle nécessaires à cet effet. Les blessés ou malades amenés dans ces conditions sur le territoire neutre par un des belligérants et qui appartiendraient à la partie adverse devront être gardés par l'Etat neutre de manière qu'ils ne puissent de nouveau prendre part aux opérations de la guerre. Celui-ci aura les mêmes devoirs quant aux blessés ou malades de l'autre armée qui lui seraient confiés. »

Prises faites dans les eaux neutres.

Un belligérant ne peut capturer un navire ou des marchandises de l'ennemi, ni même visiter un navire neutre dans les eaux neutres, car le territoire neutre ne peut servir de théâtre à des actes de guerre (1). L'Etat neutre a le droit de rendre responsables et de punir, le cas échéant, ceux qui, enfreignant cette règle, auraient ainsi violé sa neutralité. Quant à la restitution de la propriété dont le belligérant se serait emparé de la sorte, elle s'opérera, tantôt par voie diplomatique, tantôt par demande adressée par les intéressés aux tribunaux des prises ou aux cours d'amirauté de l'Etat capteur et appuyée par l'Etat neutre dont le territoire a été violé. Si l'Etat neutre gardait le silence, les conseils des prises n'auraient pas, selon bon nombre de publicistes, à tenir compte de cette violation de la neutralité (2). On prétend justifier cette théorie en disant que l'Etat neutre seul a été lésé par la capture ; que, dès lors, l'autre belligérant n'a aucun droit à faire valoir pour réclamer l'invalidation. « La prise d'un navire, dit Hautefeuille, le combat, en un mot, l'acte d'hostilité commis contre l'ennemi dans la mer territoriale neutre, alors qu'il n'est pas accompagné de quelques circonstances de nature à violer les lois de la guerre entre les belligérants, n'est une offense qu'à l'égard du neutre propriétaire de la mer où le fait illégitime a eu lieu; mais il n'a pas ce caractère à l'égard du belligérant auquel appartient le bâtiment pris ou attaqué. Il résulte évidemment de ce principe que le neutre, seul offensé, a seul aussi le droit de réclamer la réparation, et notamment la restitution des prises faites sur son territoire, ou une indemnité pour des dommages causés aux navires ennemis par le combat. La nation belligérante, propriétaire de ces navires, ne peut faire directement cette réclamation, parce qu'à son égard les hostilités n'avaient rien d'illégal... La prise n'est pas nulle d'une manière

(1) Wildman, op. cit., Vol. II, pp. 148, 149.

(2) Wildman, op. cit., p. 147. Phillimore, Comment., V. III, pp. 561-563.

absolue; elle est seulement entachée, à l'égard du neutre souverain territorial, d'un vice dont l'effet, s'il est par lui réclamé, est de forcer le capteur à lui remettre cette prise, et comme il a lui-même manqué de donner au bâtiment qui se trouvait sur son territoire la protection efficace qu'il lui devait, il est dans l'obligation de rendre ensuite ce bâtiment à l'ancien propriétaire (1). » Selon Calvo, au contraire, la violation du territoire neutre invalide de plein droit les captures effectuées sur ce territoire. Telle est aussi l'opinion exprimée par Fiore, dans les termes suivants : « Etant admis que la prise dans les eaux territoriales de l'Etat neutre doit être considérée comme illégale, en conséquence de la violation des principes du droit international, elle devrait être estimée nulle en vertu de ces mêmes principes et indépendamment des réclamations de l'Etat neutre. » Selon cet auteur, l'opinion qui fait dépendre la restitution de la demande de l'Etat neutre « aboutirait à légitimer la capture, si l'Etat neutre ne réclamait point », et il ajoute : « Nous sommes d'avis que la violation des principes relatifs au droit de guerre doit être envisagée comme une injure faite, non seulement à l'Etat lésé, mais encore à tous les Etats intéressés à l'observation des principes du droit international indistinctement, de telle sorte que tout acte illégal en lui-même doit être tenu comme tel, dans l'intérêt collectif de tous les Etats. » Cette opinion est certes la plus conforme aux principes absolus du droit, mais la pratique se range plutôt à la première, et les prises, faites dans les conditions énoncées, sont le plus souvent annulées seulement à la requête de l'Etat neutre dont le territoire a été violé (2). Il est admis que, si l'Etat auquel appartient la personne lésée ne peut obtenir réparation du capteur en faute, il a le droit de la demander à l'Etat qui a laissé violer sa neutralité.

Si le capteur se trouvait avec sa prise dans un port de l'Etat neutre, cet Etat, après avoir fait constater que la capture a eu

(1) Op. cit., t. II, p. 301.

(2) Les cours des prises anglaises notamment ne tiennent pas compte de cette violation de la neutralité, si la demande n'est pas appuyée par l'Etat neutre.

Dans l'usage, le neutre se borne à réclamer du belligérant coupable la restitution des prises aux nations sur lesquelles elles ont été faites. Il semble plus

lieu dans les limites de son territoire maritime, a le droit et le devoir, en employant au besoin la force, de s'emparer de la prise et de la restituer à son propriétaire primitif (1).

Cette restitution des prises a généralement lieu par l'intermédiaire des cours d'Amirauté et de la juridiction maritime (2). Le droit des gens fait de cette restitution une obligation stricte et rigoureuse pour le neutre, obligation à laquelle il ne peut se soustraire sans compromettre sa neutralité. Selon la jurisprudence de quelques cours maritimes, ce devoir du neutre existerait, même en cas de condamnation de la prise par les cours des prises du capteur, dans l'ignorance de la violation du territoire neutre; car, dans l'opinion de ces cours, semblable condamnation ne saurait créer des droits de propriété en faveur du capteur; elle ne ferait point disparaître le vice provenant du mode d'acquisition; il n'y aurait qu'un seul cas où le droit du neutre de restituer les objets ainsi capturés puisse paraître douteux : c'est le cas où ces objets ont été acquis par des tiers, agissant de bonne foi et dans l'ignorance de l'illégalité de la capture. On peut en faire ici la remarque : les nombreux conflits qui se sont produits au sujet du respect dû au territoire maritime des neutres par les capteurs belligérants ont contribué à établir toute une jurisprudence des conseils des prises en cette matière, et, dans la plupart des cas, cette jurisprudence est d'accord avec l'opinion des principaux publicistes du droit international.

---

conforme au droit des gens et en même temps à l'honneur de l'Etat neutre que la remise en soit faite entre les mains de celui-ci, pour qu'il en fasse ensuite la restitution au propriétaire qui n'avait été dépouillé que par suite de la violation de la juridiction neutre. Hautefeuille, op. cit., t. I, p. 295.

(1) Il a toutefois été décidé judiciairement que ce droit spécial de l'Etat neutre s'appliquerait seulement au cas où les biens capturés auraient été amenés volontairement dans les limites du territoire neutre.

(2) Hautefeuille s'exprime comme suit dans le cas spécial de prises faites par un bâtiment de guerre, construit ou armé sur le territoire de l'Etat neutre pour le compte d'un belligérant : « Toutes les prises faites par un bâtiment de cette nature sont illégitimes, en quelque lieu qu'elles aient été faites. Le souverain offensé a le droit de s'en emparer, même de force, si elles sont amenées dans ses ports, et d'en réclamer la restitution lorsqu'elles sont, comme cela arrive en général, conduites dans les ports hors de sa juridiction... Si le belligérant refuse la satisfaction demandée par le neutre, ce dernier est en droit d'user de représailles en faisant servir les bâtiments de l'offenseur ou même de lui déclarer la guerre. » Op. cit., t. I, p. 296.

Sanction des droits des neutres.

Les Etats neutres, même ceux déclarés perpétuellement tels, et qui doivent donc s'abstenir en principe de toute guerre, peuvent prendre toutes les mesures pour sauvegarder leur neutralité. L'Etat neutre peut notamment s'allier avec d'autres Etats neutres, unir ses forces à celles de ces Etats, afin de protéger les droits communs. Ce n'est certes pas là manquer à la neutralité; en agissant ainsi, l'Etat neutre tend, au contraire, à maintenir sa neutralité (1). C'est un devoir étroit pour le neutre de faire respecter son caractère et ses droits et de recourir aux armes pour repousser toutes les tentatives qui pourraient être faites pour les attaquer. S'il en était autrement, si le neutre pouvait toujours se retrancher derrière la violence de l'une des parties en guerre pour couvrir et justifier des empiétements sur ses droits ou des concessions contraires à ses devoirs, la neutralité serait rarement réelle et les Etats neutres se prévaudraient d'une telle excuse pour fournir impunément à l'un des belligérants les secours les plus efficaces (2). Comme le dit M. le professeur Arendt : « La défense effective de la neutralité par tous les moyens propres à atteindre ce but constitue pour l'Etat neutre une obligation stricte et impérieuse, obligation que le droit des gens considère comme inhérente à la neutralité, et que les traités, d'accord avec la théorie, ont consacrée plus d'une fois par des stipulations formelles et explicites... Les puissances belligérantes doivent trouver le principal motif de respecter le territoire neutre dans les avantages

(1) M. Dupuis apprécie dans ces termes l'efficacité pratique de ce moyen de défense des neutres : « Pour peu qu'ils aient conscience de leurs forces, pour peu que la paix à tout prix ne soit pas le seul principe de leur politique, les neutres auraient beau jeu à user de l'arme qui leur a déjà permis de tenir les belligérants en échec : la ligue de neutralité. L'expérience a appris aux Etats en guerre à ne pas pousser trop loin le mécontentement des neutres. A ne tenir nul compte de leur irritation, ils ne gagnent que des ennemis en plus. L'éventualité de leur entrée en lutte est la sanction du droit des neutres. » Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines, p. 351.

(2) Hautefeuille, op. cit., t. I, p. 227.

que la neutralité leur procure. Du moment où cette neutralité n'est pas convenablement défendue, ces avantages viennent à cesser. Le belligérant, n'ayant plus la certitude d'être couvert sur une partie de ses frontières par le territoire neutre, a intérêt de prévenir son adversaire dans l'occupation de ce territoire, afin de mieux garantir sa propre défense ou d'augmenter ses moyens d'offensive. Il existe ainsi pour lui des raisons péremptoires de ne pas respecter la neutralité, raisons dont la première origine remonte, il faut bien le reconnaître, au pays neutre même, et des conséquences desquelles le belligérant n'est pas, à la rigueur, responsable (1). » Quand un Etat neutre est obligé d'employer la force des armes pour repousser une violation de sa neutralité, on peut dire strictement qu'il ne commence point une guerre; il ne recourt aux armes que pour faire respecter sa volonté de ne point participer à la guerre, sa volonté de demeurer neutre. Une violation quelconque (2) des droits du neutre par un des belligérants ne suffit pas toutefois pour légitimer le recours à la force des armes. Une telle sanction serait, dans la plupart des cas, hors de proportion avec l'infraction. Le neutre se contentera le plus souvent de demander et d'obtenir satisfaction pour le tort causé. La violation de la neutralité de la part d'un des belligérants donne lieu en général à une double responsabilité : d'abord, celle du belligérant qui s'est rendu coupable de l'acte incriminé vis-à-vis de l'Etat neutre; ensuite, celle de l'Etat neutre vis-à-vis du belligérant lésé. Il est admis que le belligérant lésé par suite de cette violation n'a point de sujet de plainte à l'égard de son adversaire, car, allègue-t-on, le but de celui-ci est nécessaire-

(1) Essai sur la neutralité de la Belgique, p. 61.

(2) Comme le dit Hautefeuille : « Il est impossible d'admettre qu'une nation entre sur le territoire d'une autre, qu'elle y établisse le théâtre de la guerre, qu'elle assiège les forteresses, qu'elle les enlève de vive force, les détruise ou y place des garnisons, si elle ne considère pas le peuple souverain de ce territoire, de ces forteresses, comme un ennemi. Il peut sans doute arriver quelquefois que le peuple pacifique, en souffrant ces actes hostiles, cherche à rester, je ne dirai pas neutre, mais désarmé, mais inoffensif, afin d'éviter des malheurs plus grands encore. » Si le neutre est un peuple très faible qui n'a pu soutenir ses droits que par des protestations, il serait trop rigoureux de le considérer et de le traiter en ennemi, parce qu'il est plus malheureux que coupable. Op. cit., t. I, pp. 227-228.

ment de lui causer du tort. Il y a une distinction à faire quant à la responsabilité du belligérant vis-à-vis de l'Etat neutre. Le belligérant peut s'être trouvé dans une erreur pardonnable; dans ce cas, le neutre se contentera d'une excuse pour la violation involontaire de son droit souverain, avec, le cas échéant, la réparation du dommage causé et des mesures destinées à prévenir dans la suite semblable erreur. Le belligérant peut aussi avoir lésé volontairement les droits du neutre; il peut avoir poursuivi le but de la guerre sans égard pour les droits du neutre; alors la réparation aura lieu dans une forme solennelle, au moyen d'une reconnaissance spéciale de l'autorité souveraine du neutre; elle comportera la punition des coupables, ainsi que la réparation des dommages causés. On a vu un exemple de chacun de ces cas à propos de la violation du territoire neutre par un des belligérants. Le neutre peut, en certains cas, assurer par lui-même la réparation du préjudice causé par la violation de ses droits; ainsi il pourra continuer, même sur la haute mer, la poursuite d'un délinquant surpris dans ses eaux territoriales.

CHAPITRE X.

De la contrebande de guerre (1).

DÉFINITION, ORIGINE ET CARACTÈRE.

Dans son acception la plus générale, on désigne par contrebande de guerre les choses spécialement employées pour faire la guerre et transportées à l'ennemi. La partie du droit international concernant la notion de la contrebande de guerre et les moyens de la réprimer s'est développée fort lentement, et l'on peut dire que nulle question n'a donné lieu à plus de variations et de contradictions. Les peuples de l'antiquité appliquaient bien, comme les peuples modernes, le nom de contrebande à toute marchandise généralement prohibée dans le commerce avec l'ennemi ; toutefois, la notion de la contrebande n'appartenait pas, comme actuellement, au système de la neutralité ; elle se rattachait au crime de haute trahison pour livraison d'armes et de munitions de guerre à l'ennemi de la patrie (2). La vraie notion de la contrebande se dégagea avec le développement de la notion de la neutralité, car la prohibition du commerce de contrebande est une excep-

(1) Il est intéressant de noter, notamment, à propos de la contrebande de guerre, la répercussion des problèmes du droit public externe sur le droit privé. En matière d'assurance maritime, par exemple, le caractère de contrebande étant assimilé au vice propre de la marchandise, l'assureur ne sera pas garant des objets saisis comme contrebande, bien qu'il ait assuré les risques de guerre.

(2) Rome, menacée par les barbares, défendit sous peine de mort de leur vendre des armes, de l'or, des denrées.

tion à la règle de la liberté du commerce des neutres. Les Codes de Justinien renfermaient quelques dispositions sur la contrebande de guerre, mais elles ne concernaient que les citoyens romains. Les Romains, dans leurs guerres, ne connaissaient point d'Etats neutres; d'après leurs idées, le monde se partageait entre les amis de Rome, c'est-à-dire les Etats qui reconnaissaient la suprématie romaine, et les ennemis de Rome, ou les Etats qui ne reconnaissaient point cette primauté.

Plus tard, des dispositions formelles du droit canon défendirent longtemps aux chrétiens, sous les peines les plus sévères, de fournir aux Sarrasins des armes, des munitions, des bois et des grains. Les Etats chrétiens de l'Europe formaient alors une sorte d'unité sous l'autorité de Rome, envisagée comme patrie morale. Il en fut surtout ainsi durant les Croisades. Livrer des articles de contrebande aux infidèles était regardé comme un délit de haute trahison à l'égard de la communauté chrétienne. Il s'agissait, on le voit, d'une prohibition s'adressant surtout aux chrétiens. Peu à peu, l'usage prévalut contre cette règle.

Le passage graduel de la notion de la contrebande du domaine national au domaine international s'accomplit surtout par l'apparition, durant la seconde moitié du moyen âge, des célèbres règles maritimes : le Consulat de la mer, les Rôles ou Jugements d'Oléron, les Ordonnances de Wisbuy. Toutefois, de la coutume, qui s'était enracinée de plus en plus durant le cours des siècles, d'envisager la législation sur la contrebande comme concernant uniquement le belligérant, celui-ci en avait déduit un prétendu droit d'imposer à ce sujet la loi au monde entier, en fixant à son gré les règles générales de la contrebande et la liste des articles de contrebande par un simple édit, porté à l'ouverture des hostilités, arbitrairement et sans avoir pris l'avis des autres Etats. Cette pratique était en pleine vigueur au moyen âge. La Ligue hanséatique, au cours de ses nombreuses guerres, en était même arrivée, par application de cette coutume, jusqu'à défendre en fait aux neutres tout commerce avec l'ennemi.

Les écrits des publicistes, jusqu'au XVIIe siècle, renferment des principes généraux, mais d'une portée fort divergente, au sujet

de la contrebande. La théorie émise par Hugo Grotius montre, comme on le verra, une grande partialité en faveur des belligérants au détriment des Etats pacifiques. Vattel, Bynkershoek et la majorité des anciens auteurs représentent le droit des neutres de faire le commerce et celui des belligérants de l'empêcher comme deux droits absolus qui se contredisent. D'après eux, le neutre a, en temps de guerre comme en temps de paix, le droit absolu de commercer; le belligérant a, de son côté, le droit absolu d'empêcher ce commerce s'il l'estime de nature à profiter à l'adversaire, et ces deux droits opposés peuvent tout au plus se concilier au moyen de conventions. D'autres publicistes envisagent le droit de l'Etat belligérant de saisir les marchandises de contrebande et le devoir correspondant du neutre de se soumettre à cette mesure comme un droit et un devoir absolus, dérivant de la guerre et de la neutralité. D'autres publicistes encore envisagent ce droit et ce devoir comme ne tirant point leur origine du droit des gens naturel ou primitif, mais uniquement d'un droit secondaire, essentiellement mobile au gré des circonstances.

On retrouve chez les publicistes modernes une division d'opinions assez semblable à celle qui existait autrefois sur le fondement du droit de prohiber la contrebande de guerre. Quelques publicistes modernes basent la prohibition sur le droit de nécessité et envisagent ce prétendu droit comme la source unique de cette prohibition; ayant ainsi donné à la prohibition un fondement aussi peu certain, aussi peu déterminé, ces publicistes en ont naturellement conclu qu'elle pouvait varier suivant les circonstances et comprendre tous les objets dont le belligérant estime nécessaire de priver son adversaire. Il est plus rationnel de dire que la loi de la contrebande, comme elle existe dans le droit moderne, dérive d'une sorte d'accord tacite entre le droit du belligérant et le devoir du neutre.

Si le neutre a le droit de commercer, il n'a cependant pas ce droit sans restriction; il doit accommoder son droit avec celui des autres Etats. A supposer la liberté illimitée du commerce en temps de paix, cette liberté ne fait pas obstacle à la limitation du commerce en temps de guerre; l'état de guerre crée souvent un état

juridique spécial, distinct de l'état de paix. Le neutre a le devoir de s'abstenir de tout acte direct d'hostilité vis-à-vis d'un des belligérants; il ne peut se mêler à la lutte, il ne peut y prendre aucune part; il ne peut donc fournir des secours efficaces à l'un des belligérants. L'autre belligérant ne peut prévenir ce fait par des lois ou des mesures prises à l'avance contre le neutre; il ne peut non plus infliger de peine au neutre qui pratique le commerce de contrebande, car il n'a point le droit de législation ou de juridiction sur le neutre; il pourrait à la rigueur s'adresser au souverain du neutre pour obtenir réparation, faire remonter la responsabilité de la faute jusqu'à l'Etat neutre; mais il a aussi le pouvoir de mettre obstacle à l'accomplissement de l'acte qui viole ses droits; il peut s'opposer à ce que le neutre consomme la violation, lorsque l'acte s'accomplit en sa présence. La loi secondaire a accordé dans ce cas au belligérant le droit spécial de s'emparer des objets délictueux et de les confisquer. L'Etat neutre, pour ne pas être entraîné dans les hostilités du fait d'un de ses ressortissants, refuse sa protection à ceux qui pratiquent le commerce de contrebande; il les abandonne à leurs risques et périls; il permet au belligérant de s'emparer des objets prohibés; il abandonne la propriété du coupable à la nation lésée. Comme on le voit, la théorie de la contrebande de guerre s'harmonise parfaitement avec celle de la neutralité, et, si elle était toujours appliquée dans son véritable esprit, les Etats ne pourraient tirer prétexte de la contrebande pour atteindre le commerce et la navigation des neutres.

Les écrits des publicistes, inspirés en général, même à leur insu, par la pratique et les tendances prédominantes à leur époque et dans leur pays (1), présentent donc pour la plupart, au sujet des objets de contrebande, tant de vague et une si grande divergence d'opinion, qu'il est impossible d'en tirer un ensemble de règles fixes et certaines.

Les traités et les conventions ne nous fournissent pas non plus d'éléments assez précis et assez uniformes pour pouvoir en

(1) Voy. Fiore. Trat. di dir. intern. publ., l. III, c. IV, § 1703.

dégager un tout bien déterminé, en ce qui concerne la nature des objets de contrebande (1). Dans les commencements de la notion de la contrebande, on ne comptait guère comme articles prohibés que les armes et les munitions de guerre, tout au plus y ajoutait-on les matières premières destinées à leur confection, et les vivres. Mais les Etats exerçant une suprématie sur la mer imposèrent bientôt aux neutres leurs édits sur la contrebande, en forme de commandements, variant suivant leur bon plaisir, ou mieux, d'après leur intérêt présent, sans s'entendre au préalable avec les Etats neutres dont le droit de commercer était pourtant en jeu, et sans même prendre leur avis. Quand ces grandes puissances maritimes se faisaient la guerre, elles pouvaient impunément opprimer les Etats de second ordre, demeurés neutres et isolés les uns des autres; elles ne s'exposaient à aucun risque, pour le cas où elles seraient neutres à leur tour : leur puissance les garantissait contre les représailles des Etats secondaires; elles pouvaient être assurées que ces Etats ne tenteraient pas de restreindre leur commerce. La règle était alors qu'au début de chaque guerre le gouvernement belligérant faisait savoir, par un simple édit adressé aux Etats neutres, quels objets il considérerait comme contrebande

(1) L'objet du droit conventionnel ou des traités conclus entre Etats est rationnellement d'établir ce qui, en dehors des objets envisagés comme contrebande par le droit international général, sera regardé comme tel dans les rapports entre les Etats contractants.

Il y a deux remarques à faire au sujet de ces traités. Le neutre lié par un semblable traité est dans l'obligation de l'exécuter, non seulement à l'égard du belligérant en faveur duquel il l'a consenti, mais aussi à l'égard de l'autre belligérant, ou bien de le dénoncer pour rentrer dans le droit commun. En effet, le neutre ne peut, sans violer le devoir impérieux d'impartialité, se lier par un traité qui l'obligerait à tenir une conduite plus favorable à l'égard d'un des belligérants qu'à l'égard de l'autre. Il ne peut avoir un catalogue de contrebande différent pour chacun des deux adversaires, prétendre avoir le droit de fournir à l'un certains objets et les refuser à l'autre. Voy. Hautefeuille, op. cit., t. II, p. 109. D'autre part, ces traités sont établis pour le cas où l'un des Etats garderait sa neutralité et non pour le cas où les deux Etats contractants seraient unis contre un ennemi commun. Ces traités ne peuvent donc régir le commerce de ces Etats, quand ils doivent employer toutes leurs ressources contre cet ennemi. Dans ce cas, on ne peut s'en rapporter aux traités qui concernent l'état de neutralité d'un des deux contractants, mais il faut s'en tenir aux règles ordinaires du droit des gens. Voy. Phillimore, comment., Vol. III, p. 464.

durant les hostilités en cours. Il en dressait la liste en consultant uniquement son avantage momentané, sans avoir égard aux droits des autres Etats; il ne reconnaissait en dehors de sa volonté propre que les traités où il était partie contractante. Ce principe, d'après lequel il appartient au belligérant seul d'établir la liste des articles de contrebande, fut proclamé ouvertement dès la fin du XVIe siècle, et il se maintint dans la suite, surtout à cause de la prépondérance des grandes puissances maritimes sur les océans. Malgré l'opposition de ce principe avec les règles du droit des gens naturel, il fut toléré et même approuvé par des jurisconsultes et des publicistes, qui envisageaient dans le commerce du neutre non le droit de l'Etat neutre, mais uniquement le profit de ce commerce. Il était logique, dans leur opinion, que l'intérêt privé d'une profession cédât en face d'un droit public, en face du droit de la guerre. Les puissances belligérantes qui disposaient d'une marine considérable essayaient, dans un intérêt égoïste, d'étendre l'application des règles de la contrebande le plus possible; les Etats neutres, de leur côté, dans l'intérêt de leur commerce, tâchaient de restreindre au contraire la qualification de contrebande au nombre d'objets le plus limité. L'Angleterre notamment, en pratique, envisageait la question de la contrebande comme une affaire de pure politique et non comme une question de droit. La réglementation de la contrebande se caractérisait, chez cette nation surtout, par une tendance à restreindre ou, le plus souvent encore, à augmenter le nombre des articles prohibés en temps de guerre, d'après son intérêt spécial (1), et à ne jamais s'accorder à ce sujet avec les autres Etats pour établir des règles précises et uniformes, applicables à tous (2). L'Angleterre, amenée à prendre part à la plupart

(1) L'Angleterre adopta, à la fin du XVIIe siècle, l'usage de promulguer, au commencement de chaque guerre, des ordonnances appelées : Ordres du Conseil, pour régler le commerce des neutres. Ces Ordres du Conseil, loin d'être permanents, n'avaient pas même un caractère définitif pour la durée de la guerre. Ils existaient seulement jusqu'à ce qu'il plût au gouvernement de les modifier par des ordres nouveaux.

(2) Comme preuve de cette tendance, tous les actes publics dans lesquels l'Angleterre fut partie, de 1793 à 1856, gardent un silence complet sur les limites de la contrebande de guerre.

des guerres maritimes, devait naturellement se montrer favorable à l'extension des droits des belligérants; en effet, dans le cas où elle demeurerait neutre dans un conflit, elle savait qu'elle pourrait obtenir des Etats en guerre, comme prix de sa neutralité, des tempéraments dans l'application des règles sévères qu'elle préconisait. Les traces de ce système se sont, dans une certaine mesure, perpétuées jusqu'à nos jours. Ce système a été la cause de nombreux dissentiments et de conflits entre les Etats. A la suite de la neutralité armée de 1780, qui commença à remplacer par une réglementation collective la réglementation unilatérale de la contrebande, les traités ont bien prétendu pour la plupart limiter la contrebande aux articles de guerre proprement dits, mais ils sont loin d'avoir été toujours d'accord sur l'énumération de ces articles; c'est ainsi qu'on a pu voir un même Etat conclure avec des Etats différents des traités renfermant des principes tout à fait contradictoires à ce point de vue et prohibant dans un traité tel commerce, envisagé comme licite dans un autre (1). Les divers traités relatifs à la contrebande n'ont d'ailleurs qu'une portée restreinte; aucun d'entre eux n'a réuni l'adhésion de tous les Etats civilisés; peu ont même obtenu celle de la majeure partie de ces Etats. Ces traités sont devenus de plus en plus rares dans ces derniers temps; ils ont été remplacés par des déclarations unilatérales des belligérants. Il est à regretter qu'on ne puisse non plus déduire de ces déclarations des règles uniformes quant aux objets de contrebande. Comme les traités, ces déclarations ne font encore le plus souvent que traduire les intérêts particuliers des Etats.

La législation interne des divers Etats établit ce que les ressortissants respectifs de ces Etats doivent envisager comme contrebande en général, c'est-à-dire, par rapport à tout étranger. On le sait : le droit international positif n'oblige pas les Etats

(1) « On trouvera, comme résultat d'un examen historique des traités à ce sujet, que des articles inchangés et inchangeables dans leur nature ont, à différentes époques et dans des circonstances différentes, été envisagés diversement dans leur rapport avec la question de la contrebande. » Phillimore. Comment., V. III, p. 421.

neutres à interdire par leur législation interne le commerce de la contrebande; mais les Etats pourvus d'une législation interne sur la contrebande ont le devoir d'harmoniser autant que possible cette législation avec les principes du droit international et aussi avec la législation des autres Etats; or, les législations particulières des différents Etats maritimes présentent au sujet de la contrebande autant de divergence que les écrits des publicistes et le droit conventionnel. Les Etats-Unis eux-mêmes, qui se montrent cependant le plus souvent soucieux d'établir nettement les divers droits des neutres, manquent de la clarté et de la précision nécessaires dans leur législation sur la contrebande de guerre. On rencontre à ce sujet, peut-on dire, autant de règles qu'il y a d'Etats. Les Etats ont manqué à leur devoir de conformer autant que possible leurs lois aux vrais principes du droit international et ils ont abouti à l'incohérence. C'est seulement dans ces derniers temps que les Etats semblent s'être rendu compte des obligations qui leur incombaient à cet égard. La divergence dans la législation interne des Etats s'est naturellement retrouvée en grande partie dans la jurisprudence des cours des prises.

Le remède à une telle situation serait d'abord de transférer cette partie du droit du domaine national à son véritable domaine: le domaine international. On pourrait y arriver par l'accord des Etats sur une loi générale, obligatoire pour tous, relative au commerce des neutres en temps de guerre et aux objets exclus de ce commerce. Cette loi devrait avoir pour base le respect du commerce pacifique, et le désir sincère de mettre les neutres à l'abri de vexations inutiles. Une loi conçue dans cet esprit, déterminant avec une grande précision les articles de contrebande, contribuerait véritablement à assurer le respect de la propriété neutre sur mer (1).

Comme il est impossible, dans l'état actuel du droit international positif, de poser des règles rigoureuses sur le caractère distinctif des objets de contrebande, on doit se contenter d'indiquer

(1) L'article 1er des Résolutions prises par l'Institut du droit international, dans sa session de Venise, renferme une liste limitative des objets considérés comme contrebande.

les classifications le plus généralement adoptées. Pour être impartial, il faut, comme on vient de le mentionner, reconnaître qu'on voit poindre dans ces classifications une certaine tendance vers l'unité, vers un accord entre les législations des différents Etats. Les publicistes américains, qui, jusque dans les dernières années, se rangeaient avec les auteurs anglais, commencent à adopter les principes plus équitables reconnus en Europe ; l'Angleterre elle-même semble vouloir entrer peu à peu dans le mouvement (1).

De l'opinion de la plupart des publicistes, la contrebande par mer est seule prohibée. Les principaux auteurs allemands se rangent à cette manière de voir. Selon certains publicistes, et parmi eux nombre de publicistes français, comme Duverdy, Hautefeuille, Pistoye, la prohibition de la contrebande s'appliquerait aussi aux expéditions par voie de terre, et même à l'achat et à la vente sur territoire neutre. Mais appliquer la saisie et la confiscation des articles de contrebande destinés à l'usage d'un belligérant au transport par voie de terre et sur territoire neutre, serait charger les neutres d'exercer une surveillance fort difficile et entraver le commerce d'une foule de marchandises. Calvo, tout en ne refusant pas un caractère d'hostilité au commerce de contrebande de guerre en pays neutre, ajoute : « il faut bien reconnaître que le belligérant, n'ayant ni réellement, ni accidentellement la moindre autorité sur le coupable, se trouve hors d'état de poursuivre contre celui-ci la saisie ou la confiscation de la marchandise reconnue illicite ». Par contre, si le transport, ce second acte de l'opération commerciale, emprunte comme voie de communica-

(1) Voici toutefois un exemple de l'esprit qui règne encore à cet égard chez plusieurs publicistes anglais, et non des moindres. « La question de savoir si tel ou tel article doit être traité comme contrebande de guerre dépend en premier lieu de l'Etat belligérant et de son conseil des prises. Un Etat neutre n'a pas le droit de se plaindre des rigueurs auxquelles sont exposés les navires portant son pavillon ; il est obligé de se soumettre à l'appréciation du gouvernement belligérant et de ses tribunaux, à moins que, pour employer le langage de Lord Granville en 1861, « ils ne violent d'une manière flagrante le droit international ». Voilà le commencement et la fin de la théorie de la contrebande. Un gouvernement neutre n'a pas d'autre devoir que l'acquiescement passif (this passive duty of acquiescence). » T. E. Holland, professeur à l'Université d'Oxford. Journal de dr. intern. privé, a. 1904, p. 335.

tion un lieu commun à tous les Etats, — à savoir : la pleine mer, — la loi positive autorise le belligérant, qui rencontre sur cette voie commune un Etat violant son devoir, à empêcher la consommation du tort que cet Etat, prétendu neutre, veut lui faire.

ARTICLES DE CONTREBANDE.

S'il existe, entre un Etat neutre et un belligérant, un traité spécial concernant les articles de contrebande de guerre, ce traité doit être observé; mais on doit se garder d'en conclure qu'en l'absence d'un semblable traité il n'existe pas de contrebande au point de vue du droit international. Comme on l'a vu, la notion actuelle de la contrebande ne résulte pas uniquement de la loi particulière ; elle dérive aussi des principes généraux du droit de la guerre : du droit de sa propre défense et des devoirs de la neutralité. En vertu d'un usage universellement admis entre Etats, on envisage comme contrebande : les armes, le matériel et les munitions de guerre, c'est-à-dire les objets fabriqués et façonnés spécialement pour faire la guerre. Spécialement, et non exclusivement, comme s'expriment certains publicistes, car il y a bien peu d'objets exclusivement aptes à faire la guerre, bien peu d'objets d'usage militaire qui ne puissent aussi être employés à des usages pacifiques : ainsi, les épées peuvent faire partie d'un costume civil, la poudre à canon peut être employée dans des buts de réjouissance ou de sport; mais ces objets, étant, à raison de leur nature même éminemment propres à faire la guerre, sont considérés comme contrebande.

Le traité des Pyrénées, conclu en 1659 entre Louis XIV et Philippe IV, roi d'Espagne, limitait la liste des objets de contrebande aux seuls objets qui sont d'une utilité directe comme instruments de guerre. L'article 12 du traité d'Utrecht de 1713, après une énumération d'objets de contrebande, se terminait comme suit : « et tous autres semblables genres d'armes et d'instruments de guerre servant à l'usage

des troupes (1) ». La plupart des traités de commerce et de navigation du XVIIIe siècle ne comprirent que les armes et les munitions de guerre proprement dites parmi les articles de contrebande. Au milieu du même siècle, la Hollande, qui, un siècle auparavant, à l'apogée de sa puissance sur mer, avait été la première à promulguer des décrets pour étendre la liste des objets de contrebande, voyant sa puissance maritime tomber en décadence, commença à proclamer que la contrebande devrait être limitée aux armes et aux munitions de guerre, et ses lois intérieures consacrèrent dès lors ce principe. Les Etats du nord de l'Europe s'éloignèrent peut-on dire rarement de cette règle dans leurs lois internes. La neutralité armée de 1780 précisa la notion de la contrebande de guerre; elle s'en tint aux objets pouvant servir directement à des usages de guerre. Le traité de neutralité armée de 1800, dans son article 2, s'en rapporta à cet égard aux stipulations de la neutralité de 1780. Depuis la guerre de Crimée, la tendance à limiter la contrebande aux objets pouvant servir directement à la guerre se traduisit dans la plupart des décrets portés par les belligérants lors de l'ouverture des hostilités, dans leur conduite au cours de celle-ci, comme aussi dans les déclarations de neutralité publiées par les Etats pacifiques, notamment lors des guerres de 1859, de 1864, de 1866, de 1870 et de 1877 (2). Dans les guerres plus récentes, entre les Etats-Unis et l'Espagne, entre l'Angleterre et le Transvaal, entre le Japon et la Russie, on constate un retour offensif de la tendance prohibitive. Parmi les auteurs limitant la prohibition aux armes et aux objets pouvant servir directement à la guerre, on peut citer notamment : Bynkershoek, Klüber, Hautefeuille, Gessner, Dudley-Field, Fiore.

Si la prohibition de la contrebande limitée aux objets servant directement à la guerre était universellement admise, elle ne causerait que peu de dommage au commerce neutre, car presque

(1) Les traités d'Utrecht formèrent pendant tout le cours du XVIIIe siècle la base du droit public maritime de l'Europe. Leur définition de la contrebande fut adoptée par nombre d'autres traités.

(2) Geffeken. Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 159.

tous les Etats peuvent, de nos jours, se pourvoir chez eux, au moyen de leur propre industrie, des armes et munitions de guerre nécessaires, et, dans le cas contraire, ils peuvent, en général, se procurer ces objets, en utilisant les moyens de communication, si faciles et si nombreux par voie de terre, sans devoir recourir aux risques d'une expédition par mer. Mais cette limitation n'est pas admise par tous les Etats, et l'Angleterre notamment déclare saisissables a priori comme contrebande quantité d'objets qui, d'après leur nature, sont employés indifféremment pour la paix comme pour la guerre.

Le système qui restreint la contrebande de guerre à moins que les objets servant à faire la guerre compte peu de partisans. Mentionnons seulement parmi les publicistes M. Lorimer. D'autres publicistes, dans le but louable de diminuer les maux de la guerre, ont été jusqu'à poser en principe que la contrebande de guerre ne devrait pas exister, qu'il faudrait laisser le commerce neutre complètement libre en temps de guerre comme en temps de paix (1). Mais, pour atteindre un but, il faut bien faire usage de moyens appropriés à ce but, et s'il est nécessaire, pour atteindre le but de la guerre, d'interdire certains genres de commerce, cette interdiction est légitime.

Une énumération détaillée et limitée « ne varietur » des objets servant à faire la guerre n'est point possible, car on devrait y ranger les armes et le matériel nouveau que les progrès de la science découvrent et appliquent sans cesse aux besoins de la guerre.

Une autre classe d'objets est généralement considérée comme contrebande par les traités et les lois intérieures des Etats : ce sont les matières premières servant d'ordinaire à la fabrication des armes et munitions de guerre; en d'autres termes, certains produits qui se transforment facilement en instruments ou en accessoires d'instruments de guerre, comme le salpêtre et le soufre (2). Ces articles étant employés presque exclusivement à la

(1) Les actes qui ont supprimé toute contrebande sont en nombre tout à fait infime.

(2) Ces deux articles ont été identifiés avec les munitions de guerre proprement dites et sont prohibés par la plupart des législations. L'Italie, fidèle au

fabrication d'engins de guerre, on les assimile au matériel de guerre. Néanmoins, la majeure partie des publicistes, surtout parmi les modernes, déclarent libres les matières servant à la confection d'engins de guerre. Bon nombre de publicistes rangent ces articles sous la classification de contrebande accidentelle, dont il sera parlé plus loin. Selon Bynkershoek, les matières brutes avec lesquelles on peut fabriquer des articles de contrebande ne sont pas elles-mêmes de contrebande, car, si toutes les matières dont on peut fabriquer des objets à l'usage de la guerre étaient prohibées, le catalogue des marchandises de contrebande serait immense. Hautefeuille est d'opinion que le trafic des matières brutes nécessaires à la fabrication des armes et munitions de guerre doit être libre (1).

D'après Ortolan, si les matériaux propres à confectionner les armes, les instruments ou les munitions de guerre sont tellement choisis ou préparés ou sont portés dans des circonstances telles, que la fabrication ou l'usage auquel ils sont destinés devienne incontestable, leur transport en pièces ou par matériaux séparés n'étant qu'un moyen d'éluder la défense, le capteur doit être autorisé, quand les faits sont constants, à reconnaître dans ces objets une véritable contrebande de guerre. On objecte à cette théorie que ce qui est défendu, c'est un objet militaire et non un objet

principe admis par ses publicistes, a exclu le soufre et le salpêtre de la liste des objets de contrebande.

Le Manuel des prises maritimes de l'Angleterre, tenant compte à cet égard des progrès réalisés dans l'art militaire, range parmi les objets de contrebande absolue, à titre de matières premières servant à faire les munitions : le sulfate de potasse (chlorure de potasse), le chlorate de potasse, le nitrate de soude, le fulmi-coton.

(1) « On peut affirmer que, d'après lé droit primitif, les matières premières propres à la fabrication des armes et munitions de guerre ne font pas partie de la contrebande, mais sont des objets d'un libre commerce entre les neutres et les belligérants... elles ne réunissent pas les caractères essentiels et constitutifs de la contrebande. » Op. cit., t. II, p. 120 et s.

« Zouch (Juris et Judic. Fecial. quæst., pars. 2, s. 8) argues the question upon first principles. On the one hand, he says, it may be contented that the law of contraband, being of a penal character, is not to be extended beyond its strict meaning, and the argument from the prohibition of a composite thing to the prohibition of the elements of which it is compounded is illogial. » Phillimore. Comm., Vol. III, p. 419.

pacifique pouvant devenir militaire au moyen d'un travail; le travail qu'exigent les matériaux pour recevoir le caractère militaire forme l'élément juridique qui les transporte du domaine libre au domaine défendu; or, ce travail incombe au belligérant, l'accroissement de ses forces de guerre, au moins immédiat, est son fait; si l'on voulait prohiber tout secours, même médiat, il faudrait empêcher pour ainsi dire tout commerce entre neutres et belligérants. Afin d'éviter cette objection, on a proposé de définir cette catégorie d'objets de contrebande : les choses qui, pour posséder les caractères d'objets faits pour la guerre, ne demandent qu'à être réunies ou juxtaposées, sans aucun travail ou transformation; ces derniers termes entendus dans un sens raisonnable. Des publicistes modernes et les législations les plus avancées prohibent les parties achevées des articles de contrebande. L'école italienne, qui se fait un point de suivre les progrès de la science en matière de contrebande de guerre, fait rentrer dans la classification de la contrebande les seuls objets qui, sans avoir besoin d'être travaillés, sont d'un emploi direct et immédiat à la guerre. L'article 216 du Code de marine marchande italienne, réglant la matière, limite la prohibition à cette catégorie d'objets (1).

La généralité des publicistes et des traités rangent parmi les objets de contrebande les bêtes de trait et de somme (2). A l'origine, on n'y comprenait que les chevaux, à raison de leur grande utilité pour le service de la cavalerie et de l'artillerie. De nos jours, on a étendu le caractère de contrebande aux ânes et aux mulets, dont l'usage est si fréquent pour les besoins de la guerre en pays montagneux. Néanmoins, strictement, les animaux dont il est ici question ne sont pas des articles de guerre proprement dits;

(1) Art. 216 : « Salvo le diverse convenzioni per trattati, e le speciali dichiarazioni fatte al principio delle ostilità, si dichiarano oggetti di contrabando di guerra i cannoni, i fucili, le carabine, i revolvers, le pistole, sciabole ed altre armi, da fuoco o portabili, di ogni genere; le munizioni da guerra, gli attrezzi militari da qualunque specie, e generalemente tutto ció che senza manipolazione puo servire ad immediato armamento marittimo e terrestre. »

(2) Phillimore, Comment., V. III, pp. 414 à 419; passim. Kent. Comment., I, 136. Le Manuel des prises maritimes de l'Angleterre range les chevaux parmi les objets de contrebande conditionnelle.

ils ne peuvent nuire directement à l'ennemi; ils ne sont pas propres par eux-mêmes à décider le gain d'une bataille; de plus, le nombre de chevaux et de mulets, employés au service de l'agriculture, est bien plus considérable que celui dont on fait usage pour la guerre.

Les navires propres à la guerre sont aussi envisagés comme contrebande de guerre (1). En stricte logique, un bâtiment non armé n'est pas un instrument de guerre, préparé pour servir directement et sans aucune modification aux opérations militaires; il n'a ni canons, ni munitions, ni équipage; c'est un véhicule plus ou moins grand, plus ou moins solide, ce n'est pas une machine de guerre; néanmoins, en fait, il est sujet à capture et à confiscation comme contrebande. Les munitions navales — et on range sous ce terme tout ce qui sert à la construction, au radoub ou à l'armement des vaisseaux — sont comprises dans la catégorie des objets de contrebande par tous les traités qui ont eu pour but de reculer les bornes de la contrebande basée sur le droit primitif, et l'on peut dire que la plupart des Etats maritimes de l'Europe ont fait tous leurs efforts pour prohiber le commerce des matériaux de cette catégorie. La Hollande prit l'initiative de ranger par ses lois intérieures les munitions navales parmi la contrebande. Son exemple fut suivi par la majeure partie des Etats. L'Angleterre, depuis le XVIIIe siècle, a toujours déclaré par ses Ordres du Conseil que les matériaux propres à la construction, au radoub et à l'armement des bâtiments seraient regardés comme contrebande de guerre. C'était, peut-on dire, une doctrine établie de l'Amirauté anglaise, que tous les articles propres à construire et à armer les navires de guerre, tels : le cuivre en feuille ou à doublage, les mâts, ancres, roues, voiles, la toile à voile (2), les cor-

(1) Phillimore, op. cit., V. III, loc. cit.

« Zu erwähnen ist dass Schiffe, welche zu kriegerischen Zwecken tauglich sind, aber nicht im Auftrage der Kriegführenden in neutralem Gebiete gebaut sind, stets als Contrebande gegolten haben und mit Recht noch gelten, wenn sie auf der Reise nach einem feindlichen Hafen betroffen werden, um dort verkauft zu werden. » Geffeken. Handb. des Völker. von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 159.

(2) « La toile à voile est universellement envisagée comme contrebande de guerre, même quand elle est destinée à des ports d'armement uniquement commercial. » Wildman, op. cit., Vol. II, p. 212.

dages, étaient envisagés comme contrebande de leur nature et assimilés aux munitions de guerre (1). De nos jours, les métaux : l'acier, le fer, le cuivre, sont les principaux matériaux employés pour la construction et l'entretien des navires de guerre; aussi, le Manuel des Prises maritimes de l'Angleterre comprend-il dans la liste des objets de contrebande absolue : les rivets, cornières, barres rondes de trois quarts à cinq huitièmes de pouce de diamètre, les plaques de tôle épaisses de plus d'un quart de pouce, les plaques de blindage.

Les machines à vapeur et leurs accessoires : chaudières, pistons, arbres de couche, hélices, aubes, etc., sont mis, dans nombre de traités, sur le même rang que les objets dont il vient d'être question. Les machines, même complètes, et, à plus forte raison, les pièces détachées dont elles se composent, n'ont cependant pas une utilité immédiate pour les faits de guerre; elles ne peuvent servir directement à mettre l'ennemi hors de combat. D'après quelques publicistes, et parmi eux Gessner, elles doivent être ajoutées à la liste des objets de contrebande, à cause de l'importance qu'elles ont acquise dans les guerres maritimes modernes. A quoi serviraient à un navire de guerre ses canons et ses munitions, s'il manquait d'appareils moteurs?

Sont envisagées comme contrebande de guerre les dépêches transportées au service d'un belligérant, c'est-à-dire émanant des autorités du belligérant ou destinées à ces autorités, adressées d'une partie du territoire à une autre partie du territoire ou à une escadre du belligérant et concernant les affaires publiques (2). Ce

(1) « Hormi dans les traités avec l'Angleterre, les bois servant à la construction des navires ne sont pas en général rangés parmi les articles de contrebande. » Oppenheim. Syst. des Völker., Kap. XII, § 6.

La poix, le goudron, le chanvre ne seraient pas contrebande, s'ils étaient destinés de bonne foi à servir de provisions à l'usage du navire. La bonne foi se résoudrait ici en une question de fait, à savoir : si la quantité trouvée à bord pouvait réellement être destinée à l'usage du navire. Wildman, loc. cit. Halleck, op. cit.

(2) D'après Bluntschli, il s'agirait de dépêches relatives à la guerre (Droit int. cod., § 803, note 5); d'après le juge William Scott, de communications officielles, émanées de personnes revêtues d'un caractère officiel et concernant les affaires publiques de l'Etat. Voy. Dudley-Field. Draft outlines, § 861. Phillimore

transport de dépêches a un caractère prononcé d'hostilité; c'est, en effet, un acte qui peut être fort nuisible à l'adversaire. Par ce transport de dépêches, on peut communiquer tout le plan d'une campagne et faire avorter les projets de l'autre belligérant. Même si la dépêche transportée n'avait aucun rapport avec les opérations militaires, l'acte posé par le navire neutre n'en aurait pas moins un caractère d'hostilité; il consisterait toujours dans le fait de s'être volontairement et sciemment chargé de transporter une missive d'un belligérant, missive qu'on devait présumer avoir en vue les fins de la guerre. « Pour qu'un semblable service, qui peut avoir la plus grande importance pour les belligérants, soit prohibé, » dit M. Geffeken, « il n'y a pas lieu de tenir compte du contenu des dépêches; celui-ci peut, le cas échéant, être tout à fait innocent, mais le neutre dont il s'agit d'apprécier la faute ne peut savoir s'il en est ainsi. La destination ennemie sera donc décisive (1). »

Cet acte, en quelque mesure qu'il se pratique, ayant un caractère spécialement grave d'immixtion dans la lutte, l'offense commise en transportant ainsi des dépêches au service de l'ennemi est plus grave que celle qui résulte du fait de transporter de la contrebande ordinaire; il était donc juste de recourir à une pénalité plus sévère. On objectera sans doute qu'une seule arme, un seul projectile peut aussi produire des effets décisifs dans une guerre, et néanmoins on n'a pas cru nécessaire d'intervenir pour en empêcher le transport. Il est vrai qu'une seule arme, un seul projec-

---

exprime la même opinion : « Official communications from an official person on the public affairs of the belligerent government are such dispatches as impress a hostile character upon the carriers of them. » Comment., Vol. III, p. 456. Voy. aussi Geffeken. Handb. des Völker. von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 168. Il s'agit donc de communications officielles entre autorités.

Le transport de dépêches et celui de troupes ou d'agents du gouvernement belligérant sont rangés, par des publicistes modernes, tantôt sous le terme de « contrebande par accident », tantôt sous celui d' « analogues à la contrebande ». L'Institut de droit international a adopté en 1896 le terme de « services de transport interdits ». Des publicistes anglais se servent de la désignation « unneutral services ». Le chapitre du Manuel des prises maritimes britannique traitant de cet objet est intitulé : « vaisseaux neutres agissant au service de l'ennemi ».

(1) Idem, loc. cit.

tile peut avoir cet effet, mais c'est alors par une circonstance tout à fait accidentelle, par une conséquence en dehors des prévisions courantes; en réalité, il s'agit, dans ce cas, d'une quantité négligeable, dont on peut ne pas tenir compte; aussi, en pratique, ne tient-on compte que de la contrebande existant en quantité appréciable. La confiscation de l'objet de contrebande, pénalité ordinaire en cas de transport de contrebande, eût constitué une répression trop légère appliquée au transport de dépêches. En s'offrant pour rendre un tel service sous le couvert du caractère neutre, on pose un acte directement hostile, qui fait perdre la qualité de neutre; on se met, en réalité, au service de l'ennemi; on ne peut être considéré autrement que comme un courrier, un employé du gouvernement belligérant; on doit avec raison être envisagé comme ennemi; aussi a-t-on admis dans ce cas la confiscation du navire neutre transporteur, si le capitaine ou le propriétaire savait ou aurait dû savoir qu'il se chargeait de transporter des dépêches au service de l'ennemi. Le capitaine qui a charge du navire à bord duquel on a trouvé des dépêches peut se disculper de l'accusation d'avoir connu et pris part à l'opération incriminée, mais il existe une présomption contre lui (1). Même, s'il était prouvé que le transport des dépêches n'a pas eu lieu frauduleusement, il soumettrait le réclamant au payement des frais occasionnés. Le fait de transporter des dépêches donne au capteur le droit incontestable d'intercepter les documents transportés et d'en examiner la nature et le contenu; en donnant au capteur ce droit d'enquête, on a soumis le transporteur à tous les inconvénients qui peuvent en résulter (2).

Les dépêches adressées à des ministres ou consuls d'un Etat belligérant, résidant en pays neutre, ou émanées de ceux-ci ne sont pas envisagées comme contrebande de guerre. Le belligérant a le droit d'entretenir des rapports pacifiques avec l'Etat neutre, il doit donc pouvoir communiquer librement avec ses agents accrédités auprès de cet Etat. Confisquer comme contrebande les dépêches

(1) Phillimore, op. cit., p. 547.

(2) Wildman, op. cit., V. II, p. 244.

dont il est question serait établir en fait que le belligérant ne maintiendra plus d'agents dans les Etats neutres, car, si on les prive des moyens de communiquer avec leur gouvernement, leur résidence en pays neutre devient sans objet. Ces dépêches n'impliquent d'ailleurs pas la présomption de quelque chose d'hostile à l'égard de l'autre belligérant ; il est au contraire à présumer que ces communications se rapportent aux fonctions de ces agents et consuls, c'est-à-dire au maintien des relations amicales et des rapports commerciaux entre l'Etat belligérant et l'Etat neutre, et sont sans caractère hostile pour l'autre belligérant. Le consul de l'Etat belligérant en pays neutre n'y réside pas uniquement pour favoriser le commerce du belligérant, mais aussi dans l'intérêt du commerce du neutre avec le belligérant ; l'agent diplomatique du belligérant, résidant en pays neutre, a pour mission première de maintenir les relations de paix et d'amitié dans l'intérêt de son propre pays, mais il a aussi celle de sauvegarder l'intérêt que l'Etat neutre peut avoir à la continuation de ces relations. Le neutre est donc aussi intéressé à la transmission de sa correspondance. Si toutefois l'agent diplomatique d'un des belligérants en pays neutre venait à blesser la neutralité, en abusant de sa prérogative, son délit serait de nature politique et diplomatique et il encourrait une autre peine que la confiscation des dépêches confiées à la garde du neutre.

La pratique anglaise interdit la correspondance des agents des Etats neutres accrédités dans l'Etat ennemi avec leur gouvernement. Cette pratique ne peut aucunement se justifier. En effet, le mode normal de relation officielle entre deux Etats est que l'un des Etats entre en rapport avec l'agent qui représente chez lui l'autre Etat et que cet agent transmette la communication à son propre gouvernement ; empêcher cette communication, c'est enlever aux neutres le droit de maintenir leurs relations diplomatiques avec le belligérant.

En pratique, le transport des dépêches d'un belligérant peut être envisagé comme tombé en désuétude, par suite du développement et du perfectionnement des communications télégraphiques et du développement du service postal maritime.

La correspondance ordinaire des belligérants peut être librement transportée sur navires neutres. Quant aux paquebots-postes, chargés en vertu de conventions internationales du transport des correspondances officielles et privées, ils ne peuvent être assimilés aux navires dont il vient d'être question. On ne peut ici présumer une intention hostile dans le chef du transporteur. Le capitaine d'un navire chargé d'un service postal reçoit les lettres, les dépêches, qui lui sont remises en bloc et en paquets cachetés, par les fonctionnaires préposés à cet effet, sans qu'il puisse en contrôler le contenu. Il n'agit pas dans un cas spécial, il n'est pas au service de l'Etat belligérant, il remplit simplement la mission qui lui a été confiée en paix comme en guerre (1).

Le transport sur navires neutres de troupes ou de chefs appartenant aux armées belligérantes est assimilé en quelque sorte au transport de dépêches (2). « Le navire neutre, » dit Ortolan, « qui transporte des gens de guerre pour le compte d'un belligérant se met évidemment au service de cet Etat; il perd, dès lors, entièrement son caractère de neutre et le belligérant opposé est en droit de le traiter tout à fait en ennemi. » L'aide fournie en transportant des troupes à l'ennemi est bien plus importante que celle procurée en lui apportant des armes. Il ne peut plus être question ici d'acte de commerce. Le navire qui transporte des troupes à un belligérant se met réellement au service de ce belligérant. Le navire neutre employé pour transporter des forces

(1) Est conçu dans ce sens l'article 10 (nº 7) des Instructions espagnoles, approuvées par ordre royal du 24 août 1898.

On verra, en parlant du droit de visite, les particularités de ce droit quand il se pratique sur ces navires.

(2) Voy. Instruction du ministre de la marine italienne, du 20 juin 1866, à l'occasion de la guerre contre l'Autriche.

« The principle applies, says Mr Seward, (see Bernard's Neutrality of Great-Britain during the American Civil War, p. 205) to civil magistrates sent out on public service and at public expense. » Dudley-Field. Draft outlines, New-York, 1872, § 853, en note.

Le Manuel des prises de l'Angleterre prohibe aussi le transport sur navires neutres des fonctionnaires civils des belligérants. L'Institut de droit international n'a point admis cette prohibition.

Il s'agit, bien entendu, du transport de ces différentes personnes aux frais de l'Etat, en vue d'un service public.

ennemies pourra être confisqué s'il vient à être saisi par l'autre belligérant. L'adversaire qui empêche ainsi un envoi de troupes ne peut pas, comme dans les cas ordinaires, employer à son usage une contrebande de cette nature; il devra donc simplement faire prisonniers ces militaires et il est tenu de les traiter comme des prisonniers ordinaires. On le voit, la confiscation de l'objet prohibé ne serait point ici une pénalité suffisante, voilà pourquoi le navire lui-même sera confisqué. Le fait d'avoir été contraint au service de l'ennemi n'exemptera point de cette pénalité ; car, dit-on, en fait, si la pression ou la violence exercée par un belligérant sur un navire ou sur une personne neutre était envisagée comme une justification suffisante d'un acte contraire aux devoirs de la neutralité à l'égard de l'autre belligérant, autant vaudrait supprimer directement toute prohibition de transporter de la contrebande ou de poser un autre acte quelconque contraire aux intérêts de ce belligérant, puisqu'il serait toujours possible d'invoquer semblable justification. Néanmoins, en droit strict, le neutre manque seulement à son devoir s'il effectue volontairement le transport, et le propriétaire du bâtiment ne devrait point perdre celui-ci, si lui ou son capitaine a subi contrainte (1). Le neutre pourra s'adresser à son propre gouvernement pour obtenir réparation de l'Etat qui aurait usé ainsi de violence pour le contraindre à son service. Il est difficile de déterminer le nombre de militaires requis pour que le navire soit, dans ce cas, passible de confiscation; un nombre restreint de personnes de haute qualité peut avoir ici beaucoup plus d'importance qu'un nombre considérable de personnes de condition plus modeste. En principe, on estime

(1) Hautefeuille distingue avec raison : le bâtiment neutre peut avoir été affrété en tout ou en partie par le gouvernement belligérant et spécialement affecté au transport des hommes; ou il peut avoir été requis de force pour ce service. Dans le premier cas, le navire est coupable, non seulement de transport de contrebande, mais aussi d'immixtion directe dans les hostilités; il doit être considéré et traité comme ennemi ; étant dénationalisé par le fait, il doit subir les suites de la guerre à laquelle il prend une part active. Si, au contraire, le transport des hommes est considéré seulement comme acte de contrebande, le belligérant peut s'emparer des hommes, mais le navire et le surplus du chargement restent à leur ancien propriétaire. Op. cit., pp. 163 à 170 passim.

Voy. Phillimore. Comment., V. III, pp. 459-460.

suffisant qu'il y ait un tort causé au belligérant, par l'usage auquel sert le navire. Mais il faut le remarquer, le transport de ces personnes doit être le but du voyage du navire. Une fois le transport effectué, le navire reprend son caractère pacifique de navire de commerce neutre ; il est, dès lors, insaisissable.

Le transport de personnes ayant l'intention de s'enrôler dans l'armée d'un des belligérants n'est point assimilé au cas précédent. Il s'agit ici, par sa nature, d'un fait pacifique, bien qu'il puisse éventuellement tourner au profit du belligérant; il n'y a point dans ce cas d'aide directe fournie au belligérant. Durant les guerres de la République française, le gouvernement français revendiqua le droit de s'emparer des marins anglais à bord de navires neutres, en alléguant que tout sujet anglais devait fidélité perpétuelle au gouvernement anglais, qu'il était tenu au service militaire chaque fois qu'il en était requis et en quelque lieu qu'il se trouvât. Les Etats-Unis firent remarquer que ce principe de fidélité perpétuelle au gouvernement ne rentrait point dans le domaine du droit des gens.

Il est aussi permis aux neutres de transporter les agents diplomatiques d'un belligérant (1). Après ce que l'on a vu concernant le droit des belligérants d'entretenir des relations avec les Etats pacifiques et concernant le passage d'un agent diplomatique sur le territoire même de son adversaire, on se demande de quel droit un belligérant pourrait arrêter, en pleine mer ou dans les eaux neutres, le navire qui transporte un agent diplomatique d'un Etat avec lequel le neutre entretient des relations pacifiques (2).

---

(1) L'Institut de droit international, dans sa session de Venise en 1896, a admis toutefois la prohibition du transport, d'un point à un autre du territoire ou des possessions des belligérants alliés, d'agents diplomatiques accrédités par un belligérant auprès de son allié.

(2) On vient de voir plusieurs cas, et ce sont les plus fréquents, où un navire neutre prend un caractère hostile et est soumis à confiscation. On peut avec Lawrence les compléter par la remarque suivante : Les exigences de la guerre sont si nombreuses et si variables qu'on ne saurait décrire à l'avance tous les modes possibles pour un vaisseau neutre de se transformer en un transport au service de l'un ou l'autre des belligérants. Le principe de droit est clair. Il défend tout ce qui ressemble à une participation effective à la guerre. L'application de ce principe doit être faite à chaque cas nouveau qui se présente.

Des publicistes rangent aussi parmi les articles de contrebande : les selles, les brides et les uniformes. Le publiciste danois Hübner y range même les toiles et les draps servant à l'habillement des soldats. C'est à tort, semble-t-il. Ces divers objets ont un caractère trop pacifique pour pouvoir être envisagés comme des instruments destinés directement et spécialement à faire la guerre. Des traités ont, il est vrai, mentionné ces objets parmi les articles de contrebande, mais la plupart des traités gardent le silence à leur égard. On peut donc appliquer ici aux traités la remarque de Calvo : « Il faut reconnaître qu'en cas de doute sur leur portée véritable, les progrès réalisés par le droit des gens ne permettent pas d'en interpréter le texte autrement qu'en faveur de la liberté des personnes et du droit du pavillon des neutres (1). » La règle générale est la liberté du commerce des neutres avec les belligérants ; la contrebande forme l'exception ; or, tous les objets qui ne sont pas formellement compris dans l'exception restent soumis à la règle.

L'argent n'est plus rangé de nos jours parmi les objets de contrebande de guerre (2). Il serait le plus souvent bien inutile, en présence des moyens actuels de crédit et de circulation à la disposition des Etats et de leurs habitants, de prohiber encore l'argent comme contrebande de guerre. On aboutirait au plus par là à entraver injustement et inutilement les relations commerciales et industrielles des neutres avec les belligérants. Il faudrait, en effet, alors taxer également de contrebande de guerre toutes les ressources à l'aide desquelles un Etat se procure des munitions de guerre ; or, il serait, en pratique, impossible d'atteindre une contrebande envisagée dans un sens aussi étendu.

La théorie comme la pratique ne sont pas d'accord sur le point de savoir s'il faut envisager les vivres (3) comme contre-

(1) Droit internat., t. II, édit. 1872, p. 518.

(2) « Unwrought metals and coined money may, regard being had to their destination, be well considered as contraband. » Phillimore. Comment., Vol. III, pp. 414, 419. Le Manuel des prises maritimes de l'Angleterre range la monnaie parmi les articles de contrebande conditionnelle.

(3) Par vivres, on entend ici tout ce qui sert à nourrir et à sustenter l'homme, soit sous une forme susceptible de consommation immédiate, soit sous une forme nécessitant une manipulation préalable à cet effet.

bande de guerre. La solution de cette question présente, on le conçoit, une importance capitale pour les nations dont les produits comestibles ne suffisent pas à assurer la subsistance. Une opinion déclare les vivres contrebande de guerre. Cette opinion fut principalement soutenue par les publicistes hollandais. Elle se base sur la nécessité et sur le droit du belligérant d'employer tous les moyens contre son adversaire. En pratique, les Etats Généraux de Hollande publièrent en 1646, en 1652 et en 1689, différents édits déclarant les vivres contrebande de guerre. Quelques traités, datant pour la plupart du XVII[e] siècle et dus à des circonstances spéciales, traduisirent aussi en fait la même opinion. Une autre opinion exclut les vivres de la contrebande de guerre. Elle fut surtout défendue par les publicistes français. Parmi ses principaux représentants, on peut également citer : Bynkershoek, Bluntschli, de Martens, Fiore. On fait valoir en sa faveur que la règle est la liberté du commerce des neutres et l'exception doit être strictement limitée aux objets ayant un caractère militaire; les vivres sont de leur nature des articles inoffensifs, d'un usage pacifique, même pendant la guerre; on ajoute qu'il serait d'ailleurs contraire aux principes d'humanité d'affamer des provinces entières, en prohibant le transport des aliments nécessaires à l'existence. En fait, la plupart des traités et des règlements internes des Etats relatifs à la contrebande et postérieurs au XVII[e] siècle ont exclu les vivres de la liste des objets prohibés. Un dernier système, qui compte de nombreux partisans, surtout parmi les publicistes anglais et des Etats-Unis, range les vivres au nombre des articles de contrebande accidentelle. Geffeken déclare que celui qui porte directement des provisions à un bâtiment ennemi se fait son auxiliaire, car il sait pertinemment que les provisions sont destinées à mettre le bâtiment belligérant en état de continuer la lutte (1). D'après Hall, il y a contrebande, quand il est prouvé d'une façon certaine que les vivres sont destinés à l'armée ennemie (2). Vattel envisage les vivres comme contrebande, quand il y a espoir de

(1) Note sur le Droit international de Heffter, § 160, note 8.

(2) International Law, § 245.

réduire le belligérant par la famine (1). Selon la jurisprudence des tribunaux des prises anglais, les vivres ne sont pas en général contrebande de guerre, mais ils peuvent le devenir par suite des circonstances spéciales de la guerre ou des conditions particulières des belligérants. Le Manuel des Prises anglais de 1888 range les provisions et les liqueurs, pour la consommation de l'armée et de la marine, parmi les objets de contrebande conditionnelle. Pendant la guerre de l'Angleterre contre la République du Transvaal, les croiseurs britanniques saisirent, au mois de décembre 1899, plusieurs navires américains chargés de farine à destination des ports de l'Afrique du sud. Les anciens traités conclus par les Etats-Unis d'Amérique, à l'exception d'un traité conclu en 1792 avec l'Angleterre, n'envisagent pas les vivres comme contrebande de guerre; mais, dans la pratique actuelle des Etats-Unis, les vivres peuvent être déclarés contrebande s'ils sont destinés au ravitaillement de troupes ou de vaisseaux ou à un port de ravitaillement ennemis. Cette pratique a été consacrée dans l'Instruction du 20 juin 1898 aux croiseurs des Etats-Unis, lors de la guerre contre l'Espagne. La France se montra longtemps fidèle en pratique au système de la liberté du transport des vivres aux belligérants. Toutefois, en 1885, au cours de sa lutte contre la Chine, elle n'hésita pas, en présence de son intérêt manifeste, à déclarer le riz contrebande de guerre. En résumé, on peut dire qu'en fait les usages de la guerre ne permettent plus en général de saisir a priori les vivres et autres moyens de subsistance comme contrebande de guerre. Les Etats civilisés reconnaissent tout ce qu'aurait d'inhumain une mesure aussi radicale.

Appréciant la question au point de vue des principes du droit, au point de vue de l'aide fournie au belligérant, on ne peut savoir si les vivres amenés par un navire dans le port d'un belligérant seront destinés à la subsistance des troupes ou à la population paisible; or, cette population étant de beaucoup plus nombreuse que les combattants, les vivres sont d'une plus grande utilité pour les usages pacifiques que pour la guerre. Les vivres ne doivent

(1) Droit des gens, liv. III, ch. 7, § 103.

donc pas être rangés en principe dans la catégorie des objets de contrebande. Mais si les vivres sont conduits à une flotte ou un navire de guerre, par exemple, ils seront vraisemblablement destinés à leur permettre d'entamer ou de continuer des opérations militaires, et ils prendront le caractère d'un élément pour l'attaque ou la résistance (1).

La question s'est aussi souvent présentée de savoir si la houille devait être rangée parmi les articles de contrebande, sans que l'on soit arrivé à une solution définitive. La houille rend de nos jours des services indispensables à la marine militaire des belligérants, mais elle est aussi, et surtout, employée à de nombreux usages pacifiques. Les Etats pacifiques dont l'exportation houillère est considérable ont un intérêt économique majeur à savoir s'il leur est ou non interdit d'expédier du combustible à destination d'Etats belligérants. Les belligérants ont, de leur côté, un intérêt capital à savoir s'ils ne peuvent plus compter désormais que sur leur propre production de charbon. De plus, si le charbon était généralement envisagé comme contrebande de guerre, il y aurait, pour les Etats possédant une marine de guerre, nécessité d'avoir des dépôts de charbon échelonnés sur les routes maritimes principales. Comme on le voit, nombre d'Etats peuvent à bon droit s'inquiéter de l'incertitude qui existe au sujet du caractère de contrebande ou de non-contrebande de la houille. L'opinion des publicistes et la teneur des conventions antérieurs à l'application de la vapeur aux navires de guerre, ne présentent pas grand intérêt à ce sujet. Ortolan est d'opinion que, par la suite à mesure du développement et de l'importance qu'acquerra la marine militaire à vapeur, la houille, munition indispensable et majeure pour la marine, pourra entrer dans la catégorie des articles de contrebande, bien qu'elle soit aussi d'une grande utilité pour les usages industriels et pacifiques (2). Phillimore

(1) On peut noter ici que le Congrès international des œuvres d'assistance en temps de guerre de 1900 a émis le vœu que l'introduction d'aliments destinés aux malades et aux convalescents ne soit pas considérée comme contrebande de guerre.

(2) Diplomatie de la mer, t. II, liv. III, ch. VI.

est d'avis que le charbon peut, suivant les circonstances et, en particulier, suivant la quantité et la destination, devenir passible de confiscation (1). Pour Calvo, la houille reçoit de nos jours des applications si multiples, soit pour les usages domestiques, soit pour les besoins industriels, soit pour l'alimentation de la marine à vapeur marchande, qu'il n'est plus possible, sans s'exposer à léser des intérêts tout pacifiques, d'envisager ce combustible au seul point de vue des services qu'il peut rendre à la marine de guerre ennemie (2). On le voit, l'opinion de ces auteurs ne projette pas une lumière bien nette sur la matière. Il en est de même de la pratique. Lors de la guerre de Crimée, en 1854, le premier lord de l'Amirauté anglaise émit au Parlement l'opinion que la question devait, dans chaque cas, être tranchée par les officiers de la marine britannique, d'après le port de destination et autres indices analogues; il appartenait à ces officiers de décider si la houille transportée par un vaisseau neutre devait être de bonne foi regardée comme article de commerce. La France, de son côté, se refusa à entraver le commerce de charbon des neutres avec les ports russes. Lors de la guerre d'Italie, le Moniteur français publia, le 29 mai 1859, la déclaration suivante : « Jusqu'à présent, le gouvernement de l'Empereur n'a jamais considéré le charbon de terre comme contrebande et nous sommes en mesure d'annoncer qu'il se conformera durant la guerre actuelle à cette manière de voir. » Le gouvernement piémontais fit une déclaration analogue. Une ordonnance autrichienne fut, au contraire, interprétée comme rangeant la houille parmi les articles de contrebande accidentelle. Durant la guerre franco-allemande de 1870, la Prusse réclama, parce que le gouvernement britannique autorisait des navires anglais de Newcastle à approvisionner de charbon la flotte française dans la mer du Nord, et elle demanda à l'Angleterre d'empêcher l'exportation de cet article de contrebande. Le gouvernement anglais répondit que des publicistes allemands de grand renom avaient soutenu que le charbon n'était pas contrebande de guerre et que l'on n'était point arrivé à une entente unanime à ce

(1) Comment., III, p. 355, part. X, chap. I.
(2) Droit internat., t. IV, p. 27.

sujet. Au cours de l'affaire de l'Alabama, l'Angleterre exigea, le 25 juillet 1872, la réunion de conditions spéciales pour que la houille fût envisagée comme contrebande de guerre. Lors de la guerre entre la France et la Chine, en 1884-1885, le gouvernement anglais, au commencement de février 1885, décida que le charbon rentrerait dans la catégorie des choses susceptibles de servir directement à l'attaque ou à la défense en temps de guerre. Au commencement de la guerre hispano-américaine de 1898, le représentant de l'Angleterre fit savoir officiellement au gouvernement espagnol que son gouvernement entendait considérer le charbon comme contrebande et en interdire la vente aux belligérants. Rationnellement, la houille ne peut pas être rangée parmi les articles qui de leur nature même sont contrebande de guerre; les utilités qu'elle procure sont avant tout pacifiques; mais, étant donnée l'importance toujours plus considérable de la houille pour la marine de guerre, importance au moins égale à celle des canons et des munitions, il est à présumer que la houille sera considérée à l'avenir comme article de contrebande, tout au moins accidentelle, en cas de guerre entre puissances maritime (1).

Les remarques qui précèdent trouvent aussi, pour certains Etats, leur application au combustible liquide, comme le pétrole, par exemple.

Contrebande relative ou de circonstance.

La tendance naturelle des neutres est de restreindre le plus possible la notion de la contrebande, de la limiter même exclusivement aux armes et aux munitions de guerre. Les neutres revendiquent le droit de poursuivre en temps de guerre leur commerce pacifique avec les belligérants; ils consentent bien à ne pas fournir aux belligérants des objets essentiellement hostiles; mais, en dehors de cela, ils ne s'estiment point tenus de se préoccuper du point de savoir si les objets de leur commerce pourront être

(1) Le Manuel des prises maritimes de l'Angleterre range le charbon parmi les objets de contrebande occasionnelle.

utilisés par les combattants, car ce serait là, dans leur opinion, leur rendre en fait impossible tout commerce avec les belligérants. La tendance naturelle des belligérants est, au contraire, d'étendre le plus possible la notion de la contrebande. Les belligérants sont même enclins à attribuer un caractère hostile à tout trafic des neutres avec leur adversaire. Le trafic des neutres augmente, en effet, les ressources de l'adversaire, atténue les pertes que lui cause la guerre, lui permet de prolonger la lutte, procure même le plus souvent une aide réelle à ses combattants. Aussi, si les belligérants ne peuvent prétendre empêcher le trafic des objets destinés uniquement aux besoins des populations paisibles, ils tentent au moins d'empêcher celui des objets susceptibles d'être aussi employés à des usages belliqueux. Ce conflit d'intérêts a donné naissance à la théorie de la contrebande relative ou occasionnelle, accidentelle, de circonstance (1). D'une manière générale, on désigne par ces termes, les objets qui ne rentrent pas dans la classification de la contrebande proprement dite, mais au sujet desquels le belligérant manifeste son intention de les envisager comme contrebande, intention se traduisant le plus souvent par une déclaration spéciale, faite au commencement de la guerre, ou par des traités. Ces objets sont dits de contrebande occasionnelle, par opposition aux objets de contrebande dont il a été parlé plus haut, dits de contrebande absolue, parce qu'elle est censée toujours la même et comprendre seulement des objets dont l'usage pour un but militaire ne peut donner lieu à équivoque.

La question se pose d'abord de savoir si le belligérant peut ainsi interdire aux ressortissants des Etats neutres le trafic d'objet de commerce, parce que, dans son opinion, ils peuvent être utiles aux forces de l'adversaire; car, si le belligérant possède cette latitude, il lui sera possible de nuire pendant la guerre, dans des proportions considérables, au commerce et à l'industrie des Etats neutres. En droit strict, il ne dépend aucunement du bon

(1) « Contraband according to the circumstances. » On distingue parfois la contrebande relative de la contrebande de circonstance, en ce que celle-ci présente encore plus d'arbitraire que la première, car elle peut prendre naissance par suite d'une circonstance particulière au cours de la lutte.

vouloir du belligérant de décider quels objets doivent être envisagés comme contrebande. Cette décision dépend uniquement du point de savoir s'il y a lieu d'attribuer, en toute probabilité, aux objets un usage belliqueux, au cas où ils sont expédiés à l'adversaire. « Il ne saurait être mis en doute que certains articles également susceptibles d'usages pacifiques et belliqueux peuvent à l'occasion être aussi essentiels à la poursuite des hostilités que les armes elles-mêmes, et la raison dernière de la prohibition des armes est qu'elles sont essentielles... Donc, à considérer logiquement la question, l'esprit doit se fixer surtout au caractère d'essentialité ; et, en déterminant dans quelles circonstances la saisie des marchandises d'usage double peut être justifiée, la difficulté principale est de trouver un criterium général d'essentialité (1). » Mais, en réalité, le système de la contrebande accidentelle en est encore à la théorie de Grotius : le belligérant n'est tenu d'alléguer d'autres raisons que son appréciation individuelle, d'après laquelle l'objet serait tellement utile à l'adversaire qu'en le lui fournissant on augmenterait sa force d'attaque ou de résistance.

La théorie de la contrebande occasionnelle remonte en effet à Grotius. Cet auteur distingue entre les objets utiles uniquement pour les buts de la guerre, ceux qui n'ont point d'utilité pour ces buts, et ceux qui peuvent être employés indifféremment pour la paix et pour la guerre (2). Si l'un des belligérants, pour assurer le

(1) Hall, n° 264, p. 681. Ch. Dupuis. Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines. Paris. Pedone, 1899, p. 258.

(2) « Il faut d'abord distinguer la nature des différentes choses que les peuples neutres peuvent fournir à un ennemi. Car il y en a qui ne servent que pour la guerre, comme les armes. Il y en a d'autres qui ne sont d'aucun usage à la guerre, comme celles qui ne sont faites que pour le plaisir. Il y en a enfin, qui servent et dans la guerre et hors de la guerre.... A l'égard de la première sorte, il est certain que l'on peut regarder comme du parti de notre ennemi ceux qui lui fournissent les choses nécessaires à la guerre. Pour les choses qui ne servent qu'au plaisir, on n'a pas lieu de se plaindre, si ceux qui sont neutres les fournissent à notre ennemi.... En matière de la troisième sorte de choses qui sont d'usage en tout temps, il faut distinguer, selon l'état de la guerre. Car si je ne puis me défendre sans arrêter des choses de cette nature qu'on envoie à mon ennemi, la nécessité me donne droit alors de m'en saisir ». Op. cit., l. III, C. I, § V.

Voy. Bynkershoek, Quæst. juris publ., lib. I, cap. X : « De his quæ ad amicorum nostrorum hostes non recte advehuntur. »

succès de ses armes, estime utile de défendre le transport des objets de la troisième catégorie, son appréciation personnelle lui donne le droit de le faire. Il peut entraver ainsi le commerce neutre et s'emparer des objets d'un usage douteux destinés à son adversaire. Cette division des objets de contrebande a beaucoup contribué à empêcher un règlement général et uniforme de la contrebande en droit international. L'énumération des choses rangées dans la troisième catégorie a, comme on le comprend, varié sans cesse; elle a augmenté ou diminué, suivant les temps, les circonstances et les intérêts des divers Etats. Les Provinces-Unies des Pays-Bas ont appliqué le système de la contrebande accidentelle durant la période de leur puissance sur mer. Ce système consistait en réalité pour elles à augmenter lors de chaque guerre le nombre des articles prohibés, d'après leur avantage ou leur caprice et sans aucun accord préalable avec les autres Etats. La majeure partie des publicistes et hommes d'Etat anglais se sont déclarés partisans du système de la contrebande accidentelle. On peut citer parmi les auteurs qui se sont prononcés le plus ouvertement dans ce sens : Manning, Wildman, Phillimore (1). Ce système a été adopté dans les traités passés avec l'Angleterre (2); il a été mis en pratique par les cours des prises anglaises et par celles des Etats-Unis d'Amérique. L'Angleterre s'est donné une grande latitude pour qualifier de contrebande les objets qu'elle supposait pouvoir être employés par l'adversaire dans un but militaire. Le gouvernement français s'est, en général, montré ici plus soucieux des droits des neutres et il a essayé de limiter les prohibitions aux spécialités de la guerre. Les gouvernements qui ont régi l'Espagne en ont généralement agi de même. Le système de la contrebande accidentelle a été sévèrement condamné par nombre de publicistes, notamment par Fiore, Gessner, Hautefeuille, Field, Woolsey (3). Les adversaires de la contrebande accidentelle la combattent,

(1) Comment., vol. III, p. 117.

(2) Voy. Field, Draft outlines, § 859.

(3) Cet auteur n'admet pas même la contrebande accidentelle comme faisant partie du droit international; d'après lui, elle ne serait ni sanctionnée par l'usage, ni par l'accord des Etats.

pour la plupart, en faisant valoir avec raison que la question de savoir si tels objets sont ou non destinés à la guerre ne peut être abandonnée à la décision d'un des belligérant. Ils allèguent aussi que, comme il existe à peine une matière qui ne puisse servir à la guerre, la prohibition des objets de cette nature peut aboutir à une défense absolue de commercer. En effet, il n'y a pour ainsi dire guère de production minérale, industrielle ou agricole qui ne contribue soit à l'armement, soit aux moyens d'action des forces de terre et de mer des belligérants.

On comprend dès lors qu'une énumération des objets rentrant dans la contrebande accidentelle serait fort longue et nécessairement incomplète, et il sera bien difficile d'arriver jamais à un accord unanime à ce sujet (1). D'une manière générale, les objets de contrebande accidentelle comprennent plus spécialement les objets bruts ou manufacturés, susceptibles d'être à volonté utilisés dans un but pacifique ou appropriés aux besoins de la guerre. On ne peut, d'une part, envisager ces objets uniquement comme des articles de guerre, car ils servent à de nombreux usages de la vie pacifique; mais, d'autre part, ils conviennent mieux que d'autres à certains usages militaires, soit indirectement, soit moyennant certaines manipulations; ils peuvent ainsi, dit-on, devenir des auxiliaires très efficaces et même indispensables de la guerre. Dans l'opinion des partisans de la contrebande accidentelle, le transport de ces objets servant aussi aux besoins des particuliers, comme les vêtements, les bois de construction, les machines à vapeur, l'argent, est libre en principe; toutefois, ces objets pourront être envisagés comme contrebande de guerre, si l'on peut prouver qu'ils sont destinés à un usage belliqueux (2). On ne peut, en effet, dans leur opinion, demander à un belligérant de laisser parvenir tranquillement à destination des secours destinés à son ennemi. Comme on le voit, il n'y a pas lieu de présumer ici l'exis-

(1) Hübner a dressé un long catalogue des choses « ancipitis usus ». On reproche toutefois au système de ce publiciste en matière de contrebande un manque de logique et de caractère scientifique.

(2) « When actually destined to the military or naval use of a belligerent. » Chief Justice Chase.

tence de la contrebande; au contraire, on devra, dans le doute, supposer que les objets sont destinés à un usage paisible; le commerce des neutres a, en effet, dans la règle un caractère pacifique; c'est seulement par exception qu'il fournit aide aux belligérants. Le droit international manque néanmoins d'une règle précise et invariable pour décider quand les articles rentrant sous la notion de la contrebande accidentelle pourront être envisagés comme contrebande de guerre. D'après l'opinion la plus générale, il y a ici une question de fait à résoudre. Les objets de contrebande accidentelle ne seront confisqués, dit M. le professeur Rivier, que s'ils sont destinés à l'ennemi, dans l'intention, reconnaissable d'après les circonstances et qui n'est pas présumée, de fortifier son armée ou sa flotte. Les cours des prises anglaises et américaines ont souvent tenu compte à cet égard des circonstances dans lesquelles ces objets atteignent le territoire ennemi. Il semble, dit Phillimore, que les circonstances doivent être prises en considération, que la raison et la justice demandent que l'on tienne compte de l'état de la guerre, du caractère et de la destination de la cargaison, pour décider si les articles d'un usage double sont ou non contrebande, que l'observation de Grotius : « distinguendus belli status » est fondée en théorie et en pratique (1). La jurisprudence anglaise et américaine admet notamment une forte présomption de contrebande, si le port de destination est un port militaire de l'autre belligérant. Cette présomption tirée du lieu de destination des objets est assez rationnelle. Si le port de destination est surtout un port de commerce, les objets transportés sont, selon toute probabilité, destinés à un usage pacifique, même si un navire de guerre était, le cas échéant, en construction dans ce port; mais si le caractère du port de destination est surtout celui de port d'armement militaire, on peut présumer que les articles sont destinés à un usage belliqueux (2).

(1) Commentaries, vol. III, pp. 421 et suiv.

(2) D'après le Manuel des prises de l'Angleterre, tous les objets également propres aux usages de guerre et de paix, non spécifiés contrebande absolue, à bord d'un vaisseau qui a une destination hostile, sont contrebande conditionnelle, c'est-à-dire sont contrebande dans le cas seulement où il peut être présumé qu'ils sont

Comme il est à peu près impossible de déterminer d'une manière certaine l'usage final des articles de contrebande accidentelle, la théorie qui déduit cet usage de la destination immédiate se rapproche le plus des principes rationnels du droit et elle acquiert même plus de force, si, à l'époque où les articles étaient en route, on préparait un armement important dans le port de destination (1). Les cours des prises françaises n'admettent point cette théorie de la contrebande de guerre par induction, à raison de la nature du lieu de destination (2).

Comme on le voit, de graves difficultés s'élèveront toujours en fait par suite de l'application des règles de la contrebande aux objets pouvant servir indistinctement aux fins de la guerre et à celles de la paix; il n'est plus possible, en effet, d'établir dans ces conditions une limite stricte et logique de la contrebande. Les prohibitions, ayant surtout pour bases l'intention, la destination finale et non les caractères intrinsèques de l'objet lui-même,

destinés à être utilisés pour la guerre, et cette présomption s'élève, lorsque la destination hostile du vaisseau est soit la flotte ennemie en mer, soit un port hostile, consacré exclusivement ou principalement à l'équipement naval ou militaire.

(1) Phillimore. Comment., V. III, p. 439. Kent. Comment., p. 140. Wildman, op. cit., V. III, p. 214.

L'argument le plus sérieux en faveur de la théorie de contrebande de guerre est, en effet, que ce caractère de contrebande de guerre ne devrait point être déduit de la nature offensive ou inoffensive des objets eux-mêmes, mais bien du rôle qu'ils sont appelés à remplir auprès des belligérants; car, si les neutres ont droit au libre commerce pour tout ce qui est étranger aux hostilités, les belligérants, de leur côté, ont le droit de les empêcher de prendre aucune part à ces hostilités.

(2) La Commission de l'Institut de droit international émit dans sa session de Cambridge, en 1895, la proposition suivante (§ 5) : « Les objets qui peuvent également servir à la guerre et à des usages pacifiques ne sont pas en général réputés contrebande de guerre. Ils pourront être considérés comme telle, s'ils ont une destination immédiate et spéciale aux forces militaires ou navales ou aux opérations militaires de l'ennemi, pourvu qu'ils aient été compris dans une déclaration préalable faite à l'occasion de la guerre par le gouvernement belligérant. »

Dans sa session de Venise, en 1896, l'Institut, tout en condamnant la contrebande relative ou de circonstance, déclara qu'il était permis aux belligérants d'arrêter en cours de route les objets qui peuvent servir à l'usage de la guerre et à des usages pacifiques et sont dirigés vers les ports de l'adversaire. Il n'accorda toutefois point, dans ce cas, le droit de confiscation aux belligérants; il ne leur reconnut que celui de sequestre ou de préemption, sous condition d'une indemnité équitable.

auront toujours, au point de vue du droit, quelque chose de vague et d'arbitraire. Une défense mal limitée présente les plus grands dangers pour les neutres, car le belligérant peut en étendre la portée, sous la pression de circonstances spéciales et momentanées. En définitive, on aboutit ainsi à cette conséquence que toute marchandise peut être de contrebande, s'il plaît aux Etats de l'envisager comme telle, car le nombre des articles pacifiques qui peuvent aussi servir aux fins de la guerre est pour ainsi dire illimité.

Pour atténuer ces inconvénients, il faudrait d'abord une définition claire et rationnelle de la contrebande en droit international. Il faudrait ensuite que les objets susceptibles d'être prohibés rentrassent dans certaines catégories spécifiées et connues d'avance et fussent de nature à pouvoir fournir aide aux opérations militaires de l'ennemi (1). En un mot, il faudrait un règlement uniforme de la contrebande, dont les bases fussent fondées sur les principes immuables du droit international. On objecte que les énumérations des objets de contrebande, même absolue, tentées dans les divers traités, ont toujours été incomplètes et que, en présence du développement incessant de l'art de la guerre, il est impossible d'aboutir à une limitation satisfaisante. Il est facile de réfuter cette objection. La désignation des objets de contrebande ne serait point arrêtée « ne varietur »; elle pourrait, au contraire, être revisée et complétée le cas échéant. Lors de la Déclaration de Paris de 1856, quelques Etats exprimèrent leur désir de voir dresser une liste exacte de tous les objets de contrebande. L'Angleterre fit opposition à l'adoption de cette mesure. L'intérêt véritable de l'Angleterre semble cependant lui dicter de s'y rallier, car, si l'Angleterre est partie dans la lutte, elle pourra alors importer sous pavillon neutre telles marchandises que son adversaire peut actuellement saisir; si elle demeure neutre dans le différend, son commerce d'exportation pourra s'augmenter de tous les articles

(1) La liste pourrait donc comprendre non seulement les objets destinés exclusivement à la guerre, mais encore ceux dont l'importance pour la guerre l'emporte de beaucoup sur leurs usages pacifiques.

non portés sur la liste et qui, en l'absence d'une telle réglementation, peuvent actuellement être regardés comme contrebande par les belligérants.

Dans la pratique moderne, les Etats belligérants ont, comme on l'a vu, proclamé en général dans leurs ordonnances qu'ils n'envisageraient comme contrebande que les objets destinés spécialement à la guerre et non les objets d'usage double. Il en fut notamment ainsi lors des guerres de 1864, de 1866 et de 1870, sans toutefois qu'il y eût toujours accord sur la délimitation de ces articles, destinés spécialement à la guerre. D'autre part, dans les cas où les belligérants ont prohibé le trafic de la contrebande accidentelle, ils ont montré une tendance croissante à respecter les articles d'usage double dont la prohibition causerait le plus de tort au commerce des Etats neutres.

Répression de la contrebande.

Le transport de la contrebande de guerre à l'ennemi est défendu et la contrebande peut être confisquée. Le terme même de contrebande (contra bannum) suggère l'idée de prohibition. Il date du moyen âge. A cette époque, ceux qui fournissaient des armes aux infidèles étaient mis par les papes au ban de la chrétienté. Grotius, on l'a vu, concède aux belligérants le pouvoir de confisquer les objets exclusivement militaires, car leur transport constitue une violation de la neutralité; quant aux objets d'usage double, ils peuvent, dans son opinion, seulement être saisis, à la condition de les restituer ou de rendre leur valeur aussitôt que possible (1). Klüber et quelques publicistes déclarent que, en l'absence de règle de droit international, la liberté de faire le commerce étant de principe, la confiscation n'est point justifiée; ils admettent

(1) Massé, dans son ouvrage intitulé : Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens (Paris, 1844-48), exprime une opinion à peu près semblable. Il divise les articles de contrebande de guerre en deux classes : la première comprend les munitions de guerre proprement dites, qui sont sujettes à confiscation ; la seconde comprend les objets pouvant servir à la fois à la guerre et à la paix et que le belligérant peut seulement empêcher d'arriver à destination.

tout au plus le rachat ou le renvoi, contre garantie que le trafic des objets de contrebande ne sera plus pratiqué (1). D'autres publicistes, notamment Bluntschli, admettent la confiscation, en la basant sur la règle de droit international en vertu de laquelle les neutres doivent s'abstenir de fournir une aide quelconque aux belligérants (2). L'Institut de droit international a exprimé l'opinion que la saisie de la contrebande de guerre constituait une exception à la règle du respect de la propriété privée, se justifiant parfaitement par la considération que la contrebande est un acte hostile et une infraction à la neutralité, et que la saisie est une pénalité contre celui qui exerce ce genre de commerce. Cette opinion est la plus conforme aux principes généraux du droit et la mieux en rapport avec la raison et la morale : c'est celle de la majeure partie des publicistes. En réalité, les devoirs incombant aux sujets des Etats neutres sont les mêmes que ceux qui incombent aux gouvernements neutres eux-mêmes. Le sujet d'un Etat neutre qui fournit au belligérant des armes ou des munitions prend personnellement part àu ne guerre, où, en tant que neutre, il a le devoir strict de s'abstenir; il manque donc à son devoir; il se rend coupable d'une faute et celle-ci légitime une peine.

Il ne suffit pas, pour qu'il y ait véritablement contrebande de guerre, c'est-à-dire pour que les objets transportés soient saisissables, qu'ils puissent servir à la guerre; il faut encore un lien de la part du fournisseur neutre; il faut que l'intention de venir en aide à l'un des belligérants, et, par conséquent, de nuire à l'adversaire, existe dans chaque cas particulier (3). Ce sera, en principe, la destination hostile, la tentative de la part du neutre de mettre les objets entre les mains de l'adversaire qui décidera à cet égard s'il y a véritablement contrebande (4). Il faut donc, en principe, pour qu'il y ait lieu à saisie, pour le fait de contrebande, qu'il y ait à bord du navire des objets prohibés, en quantité dépassant les

(1) Droit des gens moderne de l'Europe, édit. 1861, § 288.

(2) Droit internat. cod. trad. Lardy, 2e édit., p. 448.

(3) Voy. Bluntschli, op. cit., p. 449.

(4) Voy. la doctrine conforme de Hübner : De la saisie des bâtiments neutres. La Haye, 1759, Tome II, 2e partie, ch. I, § 5.

besoins du navire et de son équipage, et il faut, de plus, que la destination soit l'adversaire du croiseur qui exerce la visite du navire. Il faut que la destination soit le pays ennemi ou une place occupée par l'armée ou la flotte ennemie, s'il s'agit de contrebande ordinaire; il faut que les objets soient effectivement destinés à être employés par l'adversaire, s'il s'agit de contrebande accidentelle. Si le navire et la cargaison ont tous deux pour destination l'ennemi, il ne se présente pas de difficulté dans l'application de cette règle; dans le cas où il n'en est point ainsi, la pratique des Etats diffère, comme on le verra plus loin.

D'après une jurisprudence généralement admise, le fait de contrebande remonterait au moment même où le navire porteur de contrebande a quitté le port neutre, à destination du belligérant, pour lui transporter les articles prohibés. Dès ce moment, l'infraction serait légalement présumée être consommée. En droit strict toutefois, il ne devrait point y avoir lieu à capture, si un navire neutre s'est mis en route avant de connaître l'ouverture des hostilités, pour transporter des objets de contrebande à destination de l'ennemi. Il n'y a ici violation d'aucun devoir, et l'intérêt du belligérant, quelque réel qu'il soit, ne peut apporter aucune entrave à l'exercice des droits légitimes du neutre. En fait, l'intérêt des Etats en guerre l'a encore emporté ici sur les droits des neutres et la capture peut être pratiquée (1).

En France et en Italie, c'est en principe la destination hostile ou neutre du navire qui décide si les articles de contrebande seront ou non sujets à capture; mais, pour que la destination neutre du navire exempte de capture les articles de contrebande, il faut que cette destination soit bien certaine : si le navire devait faire relâche en cours de route dans un port ennemi, cette

(1) Plusieurs publicistes sont cependant d'accord pour admettre un correctif à cette pratique rigoureuse. Dans leur opinion, le belligérant pourra, en vertu des lois de la guerre, s'emparer de la contrebande pendant le transport; toutefois, si la culpabilité du propriétaire des articles ne ressort pas avec évidence des circonstances, le belligérant sera autorisé à confisquer les objets transportés, parce qu'ils sont destinés à la guerre; mais il devra en rembourser la valeur au propriétaire, car il est équitable d'indemniser le propriétaire de bonne foi dont les intérêts sont lésés par la confiscation.

circonstance suffirait pour rendre les articles suspects; car, dit-on, il serait aisé de rédiger des connaissements attribuant à ces objets une destination neutre et de les débarquer dans le port de relâche ennemi. Au point de vue de la preuve, si le lieu de destination est un port neutre, il y a présomption en faveur d'une destination pacifique, et la preuve contraire incombe au capteur; au contraire, si le lieu de destination est un port belligérant, il y a présomption de destination hostile, et la charge de la renverser incombe au propriétaire de la contrebande.

D'après le système appuyé par la majorité des publicistes en Angleterre et aux Etats-Unis, la destination de la cargaison est estimée illégale si elle a l'adversaire pour objet, et cela malgré tous les détours employés. On conçoit facilement qu'un navire, dans le but de diminuer les risques du voyage, se rende dans un port de destination neutre inscrit sur ses papiers, y décharge sa cargaison, pour la reprendre ensuite et la conduire à un port ennemi; car, si le port neutre est situé à proximité du port ennemi, la zone périlleuse pour le navire en sera considérablement réduite. D'après le système admis par ces publicistes, les transporteurs de contrebande, qui ont souvent recours à l'interposition d'un port neutre entre le point de départ et la destination ennemie, dans le but d'éviter la saisie, emploieraient inutilement ce subterfuge, si la destination finale pouvait être établie (1). Pour justifier ce système au point de vue du droit, on dit que le transport de contrebande à destination du belligérant est une infraction tombant sous la répression, tant qu'elle n'a pas atteint son but final, à savoir : la livraison des objets au belligérant; peu importe la série des actes intermédiaires. L'infraction persiste pendant toute la durée du trajet accompli avec l'intention d'atteindre la destination hostile, sans que l'on puisse avoir égard à l'interposition frauduleuse d'un port neutre. D'après ce système, le transport d'un point à un autre conserve donc son caractère d'unité, peu importe les escales et les transbordements. Ce caractère d'unité n'est détruit que par l'introduction effective des articles dans le stock général du pays

(1) Bluntschli, Calvo, Fiore expriment une opinion semblable.

où ils sont déchargés ou transbordés (1). La vente même des articles au port de transbordement ne détruit point le caractère d'unité du voyage. « D'une façon générale, » dit Wildman, « la vente est une preuve suffisante d'une importation réelle et de bonne foi, car on ne vend en général que des objets réellement importés. Mais il n'a jamais été décidé que, si des biens ont été amenés dans un port intermédiaire, non « animo importandi », et s'ils sont vendus étant à flot et transbordés ensuite, une telle vente avec transbordement constitue une nouvelle exportation du port où elle a été effectuée... Quand une cargaison est vendue pour être immédiatement transbordée et exportée, on ne peut l'envisager comme une importation. Il n'y a là qu'un seul acte dont la vente et le transbordement forment des parties; ils allongent la chaîne, mais ne modifient pas la tendance (2). La théorie de la continuité du voyage est admise par la jurisprudence des cours d'Angleterre et des Etats-Unis. Elle est formulée par le « Manual of naval prize law », publié en 1866 par l'Amirauté britannique. La législation italienne l'a aussi adoptée (3).

On a parfois été plus loin en matière de « continuous voyages ». Au point de vue des principes, dit-on, la neutralité consiste à ne procurer aucune aide aux belligérants, et le lieu où se pratique une violation de cette règle ne peut avoir aucune influence sur son caractère délictueux; le trafic de contrebande qui s'exerce par voie de terre est en principe sujet à répression comme celui qui emprunte les voies maritimes; l'obstacle qui s'oppose à la répression de la contrebande terrestre est l'inviolabilité du territoire neutre, car si la répression était étendue à la terre ferme, aucun souverain ne serait plus maître chez lui; chacun d'entre eux devrait avoir le droit de surveiller les autres et de pénétrer à cet effet sur leur territoire; mais, là où l'obstacle de l'inviolabilité du territoire n'existe pas, il y a lieu d'appliquer à la contrebande empruntant la voie de terre la même répression qu'à la contre-

(1) Fiore. Tratt. di diritto intern. publ., l. III, c. III, § 1783. Phillimore. Comment., vol. III, pp. 393, 394. Calvo. Droit internat., t. II, édit. 1872, p. 476.

(2) Op. cit., V. II, p. 75. Voy. Hautefeuille. Op. cit., t. III, p. 215.

(3) Code de la marine marchande, du 24 octobre 1877, a. 215.

bande maritime. Le belligérant peut donc, conclut-on, saisir pendant la partie du voyage qui se fait par voie de mer la contrebande destinée à poursuivre sa route par voie du territoire neutre (1). On ajoute que la mise en pratique de cette théorie rendrait beaucoup plus facile la répression du trafic de contrebande, car l'ennemi ne pourrait plus recevoir impunément des armes et des munitions, préalablement débarquées dans un port neutre, au détriment de l'adversaire impuissant à s'y opposer.

On dit parfois qu'il y a ici application à la contrebande de la doctrine des « continuous voyages » d'après la règle de 1756. C'est à tort. Cette règle, on l'a vu, défendait aux neutres de pratiquer pendant la guerre le commerce entre l'Etat belligérant et ses colonies, si ce commerce leur était interdit pendant la paix, et elle ne leur permettait pas de tourner cette défense en intercalant un port neutre, si le port ennemi était la vraie destination; mais le navire neutre était seulement sujet à saisie lorsqu'il se trouvait sur la route du port intermédiaire au port ennemi. Prétendant appliquer la règle de 1756 à la contrebande, on admet que cette dernière doit pouvoir déjà être confisquée durant son voyage d'un

(1) Pendant la guerre de Sécession, les cours des prises américaines avaient admis la confiscation d'articles de contrebande, à bord de navires neutres se dirigeant d'un port neutre vers un autre port neutre, en se basant uniquement sur l'intention présumée des propriétaires de ces objets, à raison de la situation du port neutre de destination, des facilités qu'il présentait pour commercer avec l'ennemi, de la nature de la cargaison. Le 8 août 1896, le navire hollandais *Doelwijck* fut saisi par le croiseur italien *l'Etna*, tandis qu'il se dirigeait vers le port français de Djibouti. La commission des prises, siégeant à Rome, valida le 8 décembre suivant la saisie, en donnant pour raison que la contrebande de guerre transportée par le *Doelwijck* était destinée à être envoyée de Djibouti à travers les possessions françaises jusqu'en Abyssinie, pays alors en guerre avec l'Italie. Durant la guerre du Transvaal, les croiseurs anglais ont agi à l'égard des navires neutres qui se dirigeaient vers les ports de la colonie portugaise de Mozambique, comme s'ils se rendaient vers des ports ennemis, et l'Angleterre envisagea comme indiscutable la présomption de réexpédition de la contrebande de guerre pour le Transvaal et la République d'Orange.

Le règlement sur la contrebande de guerre, voté par l'Institut de droit international dans sa session de Venise, en 1896, porte à l'article 1, alinéa 2, que : « la destination pour l'ennemi est présumée lorsque le transport va à un port neutre qui, d'après des preuves évidentes et de fait incontestables, n'est qu'une étape pour l'ennemi, comme but final de la même opération commerciale ». Il n'a voulu donc réprimer que la fraude évidente.

port neutre à un autre port neutre, si l'on peut démontrer que sa destination finale est ennemie. Tous les publicistes, même anglo-américains, ne sont toutefois point ralliés à la doctrine des « continuous voyages » appliquée en matière de contrebande. Ainsi, selon Dudley-Field, la destination du navire est décisive : la destination du navire est-elle hostile, les articles transportés seront considérés comme hostiles, bien que l'on puisse prouver qu'ils doivent être expédiés vers une destination neutre ultérieure ou déposés dans un port neutre intermédiaire; la destination du navire est-elle neutre, les objets embarqués seront regardés comme neutres, alors même que l'on pourrait prouver qu'ils ont une destination hostile, à atteindre par transbordement ou transport par voie terrestre (1). La même opinion est exprimée par M. Geffeken (2). Au point de vue des principes, on objecte à la théorie des « continuous voyages » que la saisie de la contrebande de guerre est un acte de légitime défense et que, comme telle, elle peut seulement être exercée au moment où se manifeste le danger que l'on veut écarter, à savoir : pendant le voyage de la contrebande vers le pays ennemi. Permettre de saisir cette contrebande quand elle voyage vers un port neutre, sur la présomption qu'elle est destinée à atteindre ultérieurement le pays ennemi, c'est user du droit de légitime défense, sur le simple soupçon qu'il y a intention de faire parvenir la contrebande à l'ennemi; or, dit-on, il est antijuridique, antirationnel, et arbitraire de baser la légitime défense sur une simple intention présumée. On ajoute, au point de vue pratique, que l'application de la théorie des « continuous voyages » peut mettre un belligérant, possédant de nombreux croiseurs sur les différentes mers, à même de paralyser tout le commerce neutre en temps de guerre, en prétextant que le neutre emploie un moyen détourné pour faire parvenir de la contrebande de guerre à son adversaire; et il ne sera point difficile au belligérant de colorer ce prétexte, car, en fait, quantité de ports neutres, plus ou moins éloignés du théâtre de la guerre, offriront au neutre des facilités réelles pour le trafic avec l'adversaire.

(1) Dudley-Field. Draft outlines, § 858.

(2) Geffeken. Handb. des Völker. von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 161.

Des publicistes, entre autres Halleck et Wildman, ont déduit de l'effet attaché à la destination de la contrebande la conséquence que les objets peuvent perdre en cours de route leur caractère de contrebande de guerre, si le lieu de destination a changé de nature; par exemple, si le lieu de destination est tombé aux mains de l'adversaire.

On admet que le navire porteur d'objets de contrebande peut être valablement arrêté, bien que sa destination ne soit pas d'après ses papiers un port ennemi, dans le cas où, expédié pour un port neutre, il est rencontré dans une autre direction. Dans ce cas, le croiseur peut le saisir au moment où il se prépare à entrer dans le port ou même dans la mer territoriale de l'ennemi. Il en serait toutefois autrement, si ce navire pouvait prouver qu'une circonstance de force majeure l'a contraint à s'éloigner de la route indiquée sur ses papiers de bord.

Le cabotage d'articles prohibés, opéré par le neutre entre les ports de l'ennemi, est assimilé au transport de contrebande d'un port neutre. Le neutre favorise les intérêts de l'ennemi par ce genre de transport; il ne pourrait, dans ce cas, invoquer son ignorance ou sa bonne foi (1).

Les Etats belligérants ont donc le droit de saisir la contrebande de guerre transportée sur navires neutres à l'ennemi (2). La saisie de la contrebande peut avoir lieu sur le théâtre de la guerre. La haute mer est envisagée ici comme comprise dans le théâtre de la guerre, en tant qu'elle est employée à venir en aide à l'un des belligérants. Il y a donc ici en matière de contrebande une extension à la haute mer du régime applicable à la mer territoriale. Mais cette extension doit être interprétée raisonnablement: un belligérant ne pourrait prétendre saisir de la contrebande dans des mers fort éloignées du théâtre de la guerre; arrêter des navires en dehors des routes maritimes vers l'Etat ennemi, sous le prétexte qu'on les soupçonne de transporter de la contrebande de guerre. La contrebande ne peut être saisie sur le territoire mari-

(1) Wildman, op. cit., Vol. II, p. 211.
(2) Voy. Calvo. Dr. intern., §§ 765 et 1120.
Gessner. Dr. des neutres sur mer, pp. 137-139.

time d'un Etat neutre. Le belligérant n'a pas plus le droit d'exercer la police ou de poser des actes de guerre sur le territoire maritime neutre que sur toute autre partie du territoire de l'Etat neutre. Le belligérant ne pourra infliger aucune peine aux négociants, armateurs ou capitaines neutres eux-mêmes; il n'a aucune juridiction pénale sur ces neutres en dehors de son territoire; or, ni la mer, ni le navire ne font partie de ce territoire.

Afin de permettre aux belligérants d'exercer ce droit de saisie, on leur a reconnu le droit de visiter les navires neutres sur le théâtre de la guerre, dans les eaux dépendant du territoire des Etats belligérants et sur la partie de la mer traversée par les navires à destination de l'Etat ennemi, dans le but de s'assurer que ces navires ne transportent point de contrebande. C'est le droit de visite et de recherche, dont il sera question plus loin.

Le navire porteur de contrebande destinée à l'ennemi est sujet à la saisie, mais il ne l'est point d'une manière absolue. Si les marchandises prohibées que le navire transporte sont seules soumises à saisie, et si le navire abandonne cette partie de sa cargaison au capteur, il doit pouvoir continuer sa route. Un grand nombre de traités consacrent ce droit. Il faut toutefois que la nature et la quantité des objets prohibés permettent au navire capteur de s'en charger sans inconvénient; si cela n'était point possible, le navire neutre pourrait être saisi et le belligérant serait en droit de le conduire dans un de ses ports, pour y déposer les objets de contrebande. La faculté d'abandonner les objets prohibés a été établie en faveur du navire neutre qui, n'ayant à bord qu'une minime quantité de contrebande, consentirait à s'en séparer pour éviter une détention souvent fort prolongée et continuer sa route. Le commandant du croiseur devra, dans ce cas, donner au capitaine du navire neutre un reçu des objets de contrebande saisis (1). Le navire neutre ne pourra être détenu que le temps nécessaire pour permettre la saisie de la contrebande.

Les législations particulières des divers Etats, la jurispru-

(1) Les objets ainsi transportés à bord du croiseur ne sont que sous le coup de la saisie; ils ne constituent pas encore une « prise ». La validité de la saisie doit être prononcée par les tribunaux « ad hoc », pour qu'il y ait prise véritable.

dence des cours des prises et les publicistes du droit international ne sont point d'accord sur les cas où le navire et la cargaison sont confiscables. En Angleterre, si le propriétaire du navire est aussi propriétaire de la contrebande, ou si le propriétaire du navire ou son agent participent au transport de la contrebande, ou bien essayent de dissimuler la véritable nature de l'expédition, en indiquant, au moyen de faux papiers, une destination simulée, le navire pourra être confisqué. Si le propriétaire du navire transporteur de contrebande est aussi propriétaire des marchandises innocentes, ou si le propriétaire des marchandises innocentes a connaissance du transport de contrebande, les marchandises innocentes pourront être confisquées. Selon le droit français des ordonnances antérieures à l'ordonnance de 1681, ni le navire neutre, ni la marchandise neutre à bord du navire, ni les articles de contrebande eux-mêmes n'étaient sujets à confiscation; on admettait seulement que le navire neutre pouvait être saisi et conduit dans un port de l'amirauté, où le gouvernement exerçait le droit de préemption ou de préférence, en cas de vente forcée. L'ordonnance de 1681 estima cette pénalité insuffisante pour garantir les droits du belligérant; elle la remplaça par le droit de confiscation, en limitant toutefois celui-ci à la marchandise de contrebande. Les règlements qui suivirent l'ordonnance précitée introduisirent une distinction : ils admirent que la confiscation pourrait s'étendre au navire et à la cargaison, quand non moins des trois quarts de celle-ci étaient contrebande de guerre; dans ce cas, on estimait que le navire destiné à transporter la contrebande pouvait être regardé comme un accessoire de la cargaison et, comme tel, soumis à confiscation. Tel est encore sur ce point le droit admis en France : un navire chargé de contrebande y est de bonne prise, si la contrebande forme au moins les trois quarts du chargement; dans le cas contraire, les objets de contrebande sont seuls soumis à confiscation. D'après le Règlement russe des prises maritimes, du 27 mars 1895, les navires de commerce de nationalité neutre sont susceptibles de confiscation à titre de prises, quand ils sont surpris transportant à l'ennemi ou au port ennemi : a) des armes à feu et leurs munitions, ainsi que les matières explo-

sives, en n'importe quelle quantité; b) d'autres objets de contrebande de guerre, en quantité dépassant comme volume ou poids la moitié du chargement. En Autriche, selon le droit en vigueur en vertu de l'ordonnance du 9 juillet 1866 (§ 5), le navire transporteur de contrebande pourra seulement être confisqué, si la quantité de contrebande est considérable eu égard au reste du chargement. Le règlement prussien, publié par décret royal du 20 juin 1864, porte que, si une partie seulement du chargement constitue de la contrebande, la confiscation sera limitée à cette partie. En Italie, l'article 215 du code de la marine marchande dit que le navire et la marchandise de contrebande sèront confisqués et les autres marchandises laissées à la disposition des propriétaires. La législation espagnole ne condamne pas comme prise le navire transporteur de contrebande; elle se borne à la confiscation des objets de contrebande.

Les publicistes aussi diffèrent d'opinion quant aux cas où le navire et les marchandises innocentes peuvent être confisqués. D'après Bynkershoek, si le propriétaire du navire était en même temps propriétaire des objets de contrebande et des objets non prohibés, le navire et la cargaison devraient être confisqués; si les propriétaires du navire avaient connu la nature de contrebande des objets mis à bord, le navire serait encore confiscable; les marchandises innocentes le seraient aussi, si les chargeurs avaient su que le navire auquel ils confiaient leurs marchandises prenait à bord des objets de contrebande et s'ils pouvaient, sans trop d'inconvénient, débarquer leurs marchandises. Selon Bluntschli, Westlake, Woolsey, le navire et le chargement pourraient être saisis et confisqués, en cas de faute des propriétaires ou armateurs, c'est-à-dire s'ils savaient que le navire transportait de la contrebande. Kent est d'avis que l'acte de transporter des articles de contrebande n'entraîne que la perte de fret et des débours; à moins que le navire n'appartienne au propriétaire des articles de contrebande ou que le transport de ces articles n'ait été accompagné de circonstances malveillantes ou aggravantes, par exemple : fraude de la part du propriétaire du navire ou de son agent; la pénalité comporte, dans ce cas, la confiscation du navire et celle

des parties innocentes de la cargaison appartenant au propriétaire du navire. D'après cet auteur, la contrebande est de nature infectieuse, c'est-à-dire qu'elle contamine, qu'elle rend confiscable toute la cargaison appartenant au même propriétaire. L'opinion de Wheaton se confond avec celle de Kent. Massé, adoptant l'opinion traduite dans les règlements postérieurs à l'ordonnance de 1681, estime que le navire et les objets innocents sont confiscables, si les objets prohibés forment la majeure partie du chargement. Enfin, bon nombre de publicistes, surtout parmi les italiens, soutiennent que les objets de contrebande sont seuls confiscables et point le navire. On cite aussi comme partisans de cette opinion : Klüber, Pinheiro-Ferreira, Cauchy, Hautefeuille (1).

Plusieurs publicistes, notamment Wheaton (2) et Phillimore (3), expriment l'opinion que le navire pourrait encore être confisqué, s'il transportait des articles de contrebande prohibés par la clause d'un traité, parce que, dans leur opinion, l'acte posé serait dans ce cas doublement coupable : la violation d'un accord international étant regardée comme une aggravation de l'offense, suffisante pour justifier la confiscation. La jurisprudence de la majeure partie des cours de prises ne se range toutefois pas à cette manière de voir. En dehors des cas cités, il est admis de nos jours que le transport de contrebande entraîne seulement pour le propriétaire du navire la perte du fret, sans indemnité pour retard dans le voyage et défoncement de la cargaison (4).

En résumé, d'après la règle en vigueur dans le droit des gens actuel, le navire n'est pas sujet à confiscation, pour le seul fait de transporter la contrebande. Autrefois, on essayait de justifier au point de vue rationnel la pratique contraire, en prétendant que, si le fait de fournir des objets de contrebande à l'ennemi est un acte

(1) L'Institut de droit international a formulé à ce sujet les propositions suivantes, dans sa session de Cambridge, en 1895, § 7 : « La saisie ne peut être étendue au delà des objets prohibés... » § 9 : « La confiscation s'étend au navire : 1° si l'armateur ou le capitaine a eu connaissance de la nature et de la destination du transport ; 2° en cas de résistance à l'arrêt, à la visite, à la recherche ou à la saisie des objets de contrebande de guerre. »

(2) Histoire des progrès des droits des gens.

(3) Comment., V. III, pp. 161 à 164, passim.

(4) Voy. Wildman, op. cit., V. II, p. 219.

illégal de la part du propriétaire de ces objets, le véhicule qui sert d'instrument pour accomplir cet acte ne peut être innocenté. Aujourd'hui, on a voulu se rapprocher ici du principe de droit absolu d'après lequel un fait ne peut être légitimement imputé qu'à celui qui l'a voulu et à celui qui l'a connu. Quant à la confiscation des parties innocentes de la cargaison, on prétend encore la légitimer par application de la règle en vertu de laquelle, si une personne est engagée dans une transaction illégale, toute sa propriété engagée dans cette transaction est sujette à confiscation; ou par application de cette autre règle que la contrebande serait de nature infectieuse et contaminerait les autres objets appartenant au même propriétaire, par suite de leur rapport de liaison.

Si l'on s'en réfère aux principes abstraits du droit des gens, la confiscation des objets ayant le caractère de contrebande de guerre peut seule se légitimer; la confiscation de la partie innocente d'une cargaison à laquelle sont mêlés des objets prohibés semble injuste; le navire transporteur de contrebande ne doit être confisqué que s'il constitue lui-même de la contrebande. En effet, il est difficile de justifier la confiscation du navire, dans le cas où la contrebande entre seulement pour une minime fraction dans son chargement, car il y aura souvent dans ce cas manque absolu de proportion entre l'infraction commise et sa répression : la contrebande peut être de fort peu d'importance et le navire représenter une valeur considérable. La confiscation du navire ne se justifie pas davantage si la contrebande forme une partie importante de la cargaison. Le vrai fondement du droit de confiscation réside au fond dans le droit naturel de défense, dont il est la garantie. Certes, le belligérant a un droit fondé d'empêcher le trafic des objets de contrebande, comme les armes, les munitions de guerre, et on conçoit qu'il puisse confisquer ces objets pour garantir son droit; mais il est difficile de justifier, comme rentrant nécessairement dans l'exercice du droit de légitime défense, la confiscation du navire, pour la seule raison qu'il transporte des objets prohibés (1). La règle qui doit dominer ici, relativement à la

(1) « Les denrées innocentes, en quelque petite quantité qu'elles soient,

confiscation du navire transporteur, est qu'elle peut seulement avoir lieu si ce navire prend parti dans la lutte en faveur de l'adversaire, s'il commet sciemment un acte d'hostilité, s'il se rend coupable d'un délit, s'il mérite en conséquence un châtiment. Si, à la rigueur, on peut admettre que le navire soit de bonne prise, quand il appartient au propriétaire de la contrebande, ou même, comme l'admettent notamment Hall et Bluntschli, quand le propriétaire du navire n'ignorait pas qu'il devait servir au transport d'articles prohibés, car, dans ces cas, on pourrait dire que le propriétaire devient en quelque sorte complice, au moins présumé, de l'acte défendu (1), comment peut-on admettre la même conclusion, si le capitaine, non-propriétaire du navire, savait seul qu'il transportait de la contrebande, et n'est-il pas injuste, dans ce cas, de frapper d'une peine aussi sévère que la confiscation de son navire le propriétaire de bonne foi? Tout autre est néanmoins la pratique des cours de prises, notamment en Angleterre. Comme le dit Phillimore : « c'est un principe général que l'acte du capitaine lie le propriétaire du navire, comme

quelque minime que puisse être leur valeur... le navire lui-même, ne sont pas dangereux pour le belligérant; il n'a pas le droit de s'en emparer pour les empêcher de parvenir au lieu de destination. Il ne pourrait le faire que pour punir l'acte de contrebande et non pour le prévenir; mais son pouvoir ne s'étend pas jusqu'à cette limite. » Hautefeuille, op. cit., t. III, p. 223.

Et s'il s'agit d'objets d'usage double, la faute du transporteur est en tout cas moins grande que lorsqu'il s'agit d'objets de contrebande proprement dite; car, dans ce cas, il ignore le plus souvent si les objets serviront à des actes belliqueux ou à des actes pacifiques; il n'y a point ici d'acte d'hostilité nettement déterminé, d'immixtion véritable dans la lutte; la confiscation apparaît, dans ce cas, comme une sanction fort sévère. D'ailleurs, même sans la confiscation, le propriétaire du navire négligent ou imprudent ne sera pas indemne. Il devra subir notamment la saisie de son navire, la conduite au port du capteur, l'instance devant les cours des prises, la perte du fret afférent à la cargaison condamnée, le retard dans l'accomplissement de son voyage, les dépenses de navigation causées par le détour de sa route, les frais coûteux du procès.

(1) Fiore oppose à cette opinion la considération suivante · « La règle formulée par Bluntschli (Dr. intern. cod., § 810) conduirait en fait à légitimer la confiscation du navire à titre de prise, pour l'intention coupable de son propriétaire. Considérant que le belligérant n'a pas le droit de punir les personnes, mais seulement d'empêcher tout acte en opposition avec ses droits ou qui puisse rendre inutiles les opérations de guerre, il ne peut punir celui qui n'est pas son sujet pour des faits commis sur la haute mer. » Op. cit., l. III, c. IV, § 1807.

s'il était posé par ce dernier. La loi établit, en effet, que le principal est responsable des actes de son agent (le capitaine est établi agent du propriétaire du navire), non seulement civilement, mais pénalement pour le montant de la propriété confiée à ses soins », et cet auteur ajoute pour légitimer cette pratique : « il serait sinon impossible à une cour des prises d'atteindre le propriétaire (1) ». Les mêmes principes de droit absolu s'appliquent en cas de tromperie, relative à la destination du navire ou la nature même de la cargaison. Si la tromperie est imputable au propriétaire du navire, dans ce cas seulement on peut dire qu'il se rend coupable de participation illégale à un acte hostile, et, à la rigueur, le navire et les biens qui lui appartiennent pourraient être confisqués. Celui qui dissimule au moyen de faux papiers le caractère ou la destination de la cargaison, pour tromper la surveillance des croiseurs du belligérant, seconde l'acte hostile du propriétaire des biens suspects; il prend le parti du propriétaire, il se rend son complice, son allié; on peut concevoir qu'il encoure le même sort que lui. En dehors de ces cas, il est difficile de justifier la confiscation des articles autorisés; ces articles n'ont aucun rapport avec les objets de contrebande, et leur confiscation, basée sur la prétendue contagion de ces derniers, repose au fond sur une idée erronée du droit de punition .dans le chef du belligérant. On verra également plus loin que le navire transporteur de contrebande pourra être confisqué pour résistance du capitaine à l'exercice du droit de visite. Mais ces cas spéciaux rentrent mieux dans la matière du droit de visite; ils seront donc examinés en traitant de ce droit.

Le droit de saisir la contrebande cesse avec l'accomplissement du transport. Il s'agit plutôt ici au fond pour le belligérant de pratiquer un droit de répression que d'exercer un droit de punition. Ce droit de répression doit être pratiqué « in delicto ».

(1) Comment., V. III, pp. 745, 746.

Le Règlement des prises russes, du 27 mars 1895, porte que le chargement des navires de commerce de nationalité neutre est susceptible de confiscation à titre de prise : « quand la marchandise se trouve à bord d'un navire qui doit être confisqué comme ayant manqué au devoir de la neutralité, s'il n'est pas prouvé que la marchandise appartient à des sujets russes ou à des personnes de nationalité neutre qui sont restées étrangères aux actes entraînant confiscation. »

Le navire qui a débarqué sa cargaison d'objets de contrebande ne peut plus être saisi, tandis qu'il poursuit son voyage ou lors de son voyage de retour. Dès que la contrebande n'est plus à bord, le navire redevient libre.

Droit de préemption.

Les belligérants ont souvent prétendu au droit d'arrêter les navires neutres à destination des ports ennemis et de s'emparer de leur chargement en en payant aux propriétaires la valeur fixée par les tribunaux du capteur. On a appelé ce droit : le droit de préemption. Il soulève la question si importante de l'indépendance du pavillon neutre et de la liberté du commerce des neutres avec les belligérants. Cette indépendance, cette liberté ont droit en principe à un respect absolu, tant que le neutre ne s'écarte pas de ses devoirs, et le belligérant ne peut y porter atteinte sans violer les principes du droit international (1). Les publicistes ne sont d'accord ni sur la légitimité, ni sur l'étendue du droit de préemption. Wildman se contente de dire que la préemption a remplacé la confiscation dans la pratique moderne des Etats, pour les articles spécialement adaptés aux usages militaires, s'ils sont le produit du pays qui les exporte (2). D'après Hautefeuille, ce dépouillement arbitraire de commerçants paisibles et exempts de faute mettrait en péril les intérêts et les droits les plus respectables (3). L'opinion exprimée pas Ortolan, pour justifier l'exercice de la préemption en face du droit des neutres, paraît la plus rationnelle : « une nécessité impérieuse, inévitable, un péril immédiat auquel il est impossible de se soustraire, si ce n'est par la lésion du droit d'autrui, emporte, non seulement durant la guerre, mais en tout temps, non seulement pour les belligérants à l'encontre des neutres, mais pour tous, excuse d'une telle lésion, sauf obligation de réparer le préjudice qui en est résulté ». On a vu que

(1) Voy. note sur le § 163 du Droit international de Heffter.
(2) Op. cit., Vol. II, p. 211.
(3) Op. cit., Vol. II, p. 221.

l'ancien droit maritime de la France ne confisquait pas comme prise de guerre les marchandises de contrebande destinées à l'ennemi, mais les assujettissait uniquement au droit de préemption. L'Angleterre admit le droit de préemption au milieu du XVIII[e] siècle. Les guerres maritimes dans lesquelles l'Angleterre était engagée à cette époque causaient le plus grand préjudice à certaines régions pacifiques, notamment à la Finlande, alors province de la Suède. La Finlande tirait ses principales ressources de l'exportation de ses produits naturels : le sapin, la poix, le goudron. L'intérêt politique de l'Angleterre lui dictait de ménager la Suède; d'autre part, l'Angleterre n'était point disposée à cesser d'envisager comme articles de contrebande des objets utiles à ses adversaires. En saisissant ces objets, elle atteignait son but essentiel, qui était d'en priver ses adversaires; mais, en accordant aux propriétaires une indemnité raisonnable, elle évitait de les ruiner. D'après le système admis de nos jours en Angleterre, le droit de préemption ne s'applique qu'aux articles de contrebande « ambigui usus », à l'exclusion des articles de contrebande proprement dits; car, s'il s'agit de ceux-ci, on ne peut, dit-on, échapper par la préemption à la sanction méritée par une violation grave de la neutralité. En pratique, le droit de préemption est, peut-on dire, admis par la plupart des Etats maritimes de l'Europe, quand il s'agit de contrebande de guerre ou d'un cas de force majeure (1).

En vertu des Ordonnances anglaises de 1793 et de 1795, les céréales doivent être remboursées avec dix pour cent de prime. En France, un décret du 9 mai 1793 adopta une mesure analogue pour les denrées alimentaires. Quand le droit de préemption est exercé, le propriétaire de la cargaison qui se rendait dans un port ennemi a droit à une indemnité raisonnable et à un profit convenable, eu égard au prix payé à l'origine et aux dépenses faites. Le prix qu'il eût obtenu, si la cargaison eût atteint le port ennemi n'est toutefois pas la mesure de cette indemnité et de ce profit. L'ennemi, dit-on, peut se trouver dans la détresse et être poussé

(1) Afin de prévenir des difficultés et des inconvénients éventuels, les Etats pourraient convenir d'avance, par traité, des articles susceptibles de faire l'objet de préemption.

par la nécessité à payer un prix de disette pour les approvisionnements qui lui parviendraient; mais il ne s'ensuit pas que, si on les intercepte par application du droit de guerre, on soit obligé de les payer à ce prix au propriétaire (1).

Pour éviter aux navires porteurs de contrebande les retards et les frais qui sont la conséquence de la saisie, on a parfois revendiqué pour eux le droit de poursuivre librement leur route, en abandonnant les objets de contrebande au capteur ennemi. Plusieurs traités ont admis ce mode de procéder. L'Angleterre y est opposée. L'Institut de droit international s'est prononcé en sa faveur, dans son règlement sur les prises maritimes.

---

(1) Voy. Phillimore. Comment., Vol. III, p. 451.

CHAPITRE XI.

Du blocus.

SECTION I.

Du blocus effectif et de ses effets.

Définition et fondement.

Une place est assiégée quand elle est investie et qu'elle peut être atteinte par l'artillerie de l'ennemi ; elle est bloquée, quand l'ennemi se borne à en cerner les issues et les avenues, au point qu'on ne puisse ni y pénétrer ni en sortir. Le blocus est une défense d'introduire toute marchandise, une défense de sortir toute marchandise de la place bloquée; une défense d'entrer ou de sortir pour les personnes, les correspondances, etc., en un mot, une défense de toutes relations. Ainsi, le bloquant, ayant le droit d'établir l'isolement complet des lieux bloqués, aurait, par exemple, le droit de rompre un câble sous-marin reliant l'endroit bloqué avec un autre continent (1). Tandis que le siège d'une place a pour but d'en amener la reddition, le blocus a surtout pour but d'entraver le commerce de l'ennemi, sans s'en prendre à la place elle-même. Cependant, le siège et le blocus ne s'excluent pas l'un

(1) Toutefois, selon la remarque faite par l'Institut de droit international en 1879, il serait à souhaiter que l'on procédât plutôt à la séquestration et non à la destruction du câble.

l'autre, et le siège est même naturellement accompagné d'un blocus. Le blocus peut être purement maritime, ou à la fois blocus par terre et par mer. Le blocus maritime date seulement de la fin du XVIe siècle. Avant cette époque, on ne possédait ni vaisseaux de guerre, ni artillerie assez puissants pour empêcher effectivement l'approche du littoral de l'adversaire. Les Hollandais régularisèrent les premiers la pratique du blocus; une ordonnance fut publiée dans ce but en 1630, sur l'avis des cours d'amirauté.

On a bien reconnu de tout temps aux belligérants le droit d'empêcher toutes relations commerciales entre les places fortes, ports ou parties déterminées du territoire ennemi et les Etats étrangers; mais on est loin d'être d'accord sur la base de ce droit, qui paraît au premier abord en contradiction avec le droit des neutres. Les publicistes anciens, comme Grotius, et à sa suite Bynkershoek et Vattel, le déduisent du droit de nécessité. Grotius interdit le transport de toutes sortes de marchandises aux places assiégées ou bloquées, comme tendant à empêcher l'exécution de l'intention licite du belligérant de réduire son ennemi à se rendre ou à faire la paix. Les Anglais, dans tout leur système sur le blocus, se sont surtout attachés à la prohibition du commerce des neutres avec l'ennemi. Les publicistes anglais de nos jours se bornent à constater l'unanimité de la Grande-Bretagne, quant à la légitimité des blocus (1). Les auteurs français, en général, donnent pour base légale aux sièges et aux blocus le droit de conquête, le fait de l'occupation, de la possession actuelle. Le système français sur le blocus s'attache surtout à l'opération militaire, consistant à isoler les lieux bloqués au moyen de forces maritimes. D'après Hautefeuille (2), le moyen le plus efficace pour atteindre le but de la guerre est la conquête du territoire ennemi; afin d'y arriver, il faut s'emparer des places fortes, des villes, des ports; il est nécessaire, à cet effet, d'en faire le siège ou le blocus; dans ce but, le belligérant doit réunir autour de l'endroit dont il veut s'emparer des forces plus ou moins considérables, qui occupent une partie du

(1) Voy. notamment Halleck, Manning, Phillimore, Wildman.

(2) Op. cit., T. II, pp. 193, 194.

territoire de l'adversaire, en ont la possession de fait et donnent au belligérant le droit d'y exercer le pouvoir comme dans son propre pays : il aura donc, entre autres, la faculté d'en interdire le séjour aux navires étrangers, d'y empêcher tout trafic avec les habitants du pays. Ortolan, Massé, Hübner, Klüber soutiennent une opinion semblable. Les publicistes italiens reconnaissent également une grande analogie entre les principes de la guerre maritime et ceux de la guerre sur terre, et ils basent aussi le droit de blocus sur l'occupation du territoire maritime de l'adversaire. C'est néanmoins à tort que l'on invoque ici une analogie entre les principes de la guerre sur terre et ceux de la guerre sur mer. En effet, si le droit international admet une sorte de possession d'une partie de la mer, à savoir : la possession de la mer territoriale, par l'Etat maritime, il l'admet seulement comme conséquence de la possession du territoire avoisinant ; pris séparément, le territoire maritime d'un Etat est en réalité une partie de la mer libre. En cas de blocus, la prise de possession incontestée du territoire maritime de l'adversaire, que l'on allègue, n'existe pas le plus souvent en fait. Les côtes bloquées sont, dans la plupart des cas, encore occupées par l'adversaire; celui-ci conserve par là sa souveraineté sur la mer territoriale qu'il domine de ses canons. Admettant que le blocus soit une substitution de la souveraineté du belligérant bloquant à celle de l'Etat soumis au blocus, encore pourrait-on, tout au plus, justifier ainsi le droit de blocus dans les eaux territoriales de l'Etat bloqué; il resterait toujours à légitimer l'exercice de ce droit en dehors de ces limites. Les auteurs allemands, suivant en cela la plupart des publicistes de l'école de Grotius et de Vattel, fondent le droit de blocus sur la nécessité, et aussi sur le devoir des neutres de s'abstenir de tout acte qui pourrait favoriser un des belligérants. D'après eux, il y a nécessité d'interdire aux neutres le commerce avec les ports bloqués, si l'on ne veut pas perdre le moyen le plus efficace de faire produire à la guerre maritime des résultats sérieux et d'amener un prompt rétablissement de la paix. Le droit de blocus reposerait donc sur les nécessités de la guerre. Les blocus seraient inévitables et les neutres devraient se soumettre aux conséquences des blocus, car le commerce libre des

neutres augmenterait sans conteste les ressources des belligérants (1). La restriction à la liberté des neutres de communiquer avec la côte bloquée dériverait aussi des devoirs généraux de la neutralité (2); de l'obligation, qui, selon les principes de la justice naturelle, s'impose à ceux qui veulent demeurer véritablement étrangers à la guerre, de ne rien faire qui puisse fournir à l'ennemi un secours qui le rende plus fort et le mette en état de prolonger sa résistance. Cette théorie, qui base le droit de blocus sur ce double fondement : les nécessités de la guerre d'une part, les devoirs généraux de la neutralité d'autre part, est une des plus rationnelles. En résumé, on peut dire que tous les publicistes sont d'accord pour reconnaître que le droit de blocus est admis par les lois de la guerre et que l'on ne peut, dès lors, en contester l'exercice aux belligérants. De fait cependant, les blocus maritimes tendent de jour en jour à perdre de leur efficacité; d'abord, par suite de la facilité toujours plus grande avec laquelle les lieux bloqués peuvent le plus souvent être pourvus par voie de terre de tous les moyens de résistance nécessaires; ensuite, en conséquence de la transformation du système de défense des côtes.

La légitimité des blocus étant admise, il fallait, pour concilier avec les droits de la guerre la liberté du commerce et de la navigation sur la haute mer, dont la jouissance appartient en principe à tous les Etats, tracer nettement les limites de ces droits respectifs.

Les neutres ne peuvent être tenus de respecter le blocus que « quand le belligérant a effectivement environné son adversaire de façon à le contraindre à compter sur ses propres ressources (3) ». En d'autres termes, pour que les neutres soient tenus de respecter les blocus, il faut que ceux-ci soient effectifs. Ce principe avait

(1) Voy. Geffeken. Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 165.

(2) Il importe de ne point perdre de vue qu'en droit international positif la neutralité d'un Etat n'est pas atteinte, si les sujets de cet Etat violent un blocus; pas plus qu'elle ne subit d'atteinte, s'ils pratiquent le transport de contrebande de guerre.

(3) Fiore. Trat. di dir. intern. publ., l. II, c. V, § 1712. Phillimore. Comment., Vol. III, p. 475.

déjà été proclamé au XVIIe et au XVIIIe siècle, et les neutralités armées de 1780 et de 1800 l'avaient formellement reconnu. La première déclaration de neutralité armée, dans son article 4, non seulement subordonnait la légitimité des blocus à leur caractère effectif, mais elle déterminait aussi ce qu'il fallait entendre par cette notion. Il en fut de même de la neutralité armée de 1800. Néanmoins, de grands Etats maritimes estimaient encore que la simple proclamation du blocus suffisait pour interdire aux neutres le commerce avec une côte déclarée bloquée (1). Les Etats maritimes renonçaient avec peine aux blocus fictifs, ou blocus sur le papier (paper blockades), qui leur permettaient de recueillir tous les avantages du blocus, sans en supporter les frais et les inconvénients. On peut citer comme exemples relativement récents de semblables blocus : celui de tous les ports de France, par ordres royaux de l'Angleterre en 1780; plus tard, le blocus continental, décrété par Napoléon Ier le 11 novembre 1806, qui fermait à l'Angleterre tous les ports de l'Europe. Les traités conclus depuis 1814 reconnurent que les blocus devaient être effectifs. Au commencement de la guerre entre les alliés et la Russie, en 1854, la France et l'Angleterre déclarèrent leur intention de maintenir le droit du belligérant d'empêcher les neutres de rompre tout blocus effectif des ports, des rades ou des côtes de l'ennemi, établi par une force suffisante. Ces grandes puissances maritimes admettaient par là l'inefficacité des blocus fictifs. Le principe de l'inefficacité des blocus fictifs fut ensuite proclamé au Congrès de Paris de 1856. Depuis lors, la pratique anglaise a également renoncé aux blocus sur le papier. Les blocus seulement décrétés n'existent point en réalité; ils ne sont plus reconnus.

D'une manière générale, le blocus est effectif s'il est maintenu par une force suffisante pour intercepter l'accès des lieux bloqués. Ainsi, en cas de blocus par terre et par mer, cette condition devra

---

(1) On envisage comme la première base du blocus sur le papier la convention du 16 août 1689, entre l'Angleterre et la Hollande réunies contre la France. Cette convention fut une des causes qui déterminèrent le Danemark et la Suède à conclure, le 17 mars 1693, le traité par lequel ils s'engageaient à soutenir avec toutes leurs forces la liberté commerciale des neutres.

être remplie par terre comme par mer. Mais, comme la plupart des blocus sont uniquement maritimes, on peut dire, d'une manière générale, qu'un blocus est effectif, s'il est maintenu par une force suffisante pour intercepter l'accès du littoral ennemi (1). D'après une opinion, le blocus est seulement effectif, quand l'ennemi dispose de forces suffisantes pour empêcher d'une facon absolue tout navire de forcer le blocus, sans être remarqué et capturé. Cette opinion va trop loin. Si un navire de faibles dimensions parvient à échapper à la vigilance des croiseurs ou des batteries de la côte, à la faveur de la nuit, ce n'est point une preuve suffisante de la non-effectivité du blocus. Une autre opinion tombe dans l'excès contraire; elle estime qu'il y a blocus effectif, si un croiseur a empêché quelques navires de passer. Un traité de 1742, entre la France et le Danemark, exigeait, pour qu'un port fût considéré comme bloqué, que l'entrée en fût fermée, au moins par deux vaisseaux ou par une batterie de canons placée sur la côte, de manière que les navires n'y puissent entrer sans un danger manifeste. Un traité de 1752, entre la Hollande et les Deux-Siciles, exigeait la présence d'au moins six vaisseaux de guerre, à une distance un peu supérieure à la portée de canon de la place, ou bien l'existence de batteries, élevées sur la côte de façon qu'on ne pût entrer sans passer sous le feu des bloquants. L'article 4 de la neutralité armée de 1800 s'exprimait dans les termes suivants : Un port ne peut être regardé comme bloqué que si son entrée est évidemment dangereuse, par suite des dispositions prises par une des puissances belligérantes, par le moyen de vaisseaux placés à proximité. Dans un traité de 1818, entre la Prusse et le Danemark, il était convenu que le port pour être réputé bloqué devait être investi par deux vaisseaux au moins du côté de la mer et par une batterie de canons du côté de la terre. La définition du blocus donnée en 1856 est vague, elle parle seulement d'une force suffisante pour interdire l'accès du territoire ennemi; elle laisse donc indécis le point de savoir quand les vaisseaux, chargés du blocus,

(1) On peut remarquer incidemment qu'un blocus ne peut être effectué par des corsaires; il doit l'être uniquement par des navires de la marine de guerre proprement dite.

constituent une force suffisante. L'article 13 de l'importante convention du 26 février 1871, conclue entre l'Italie et les Etats-Unis, définit assez bien les conditions du blocus effectif : « On ne considère comme bloqués que les lieux investis par des forces navales suffisantes pour prévenir l'entrée des neutres et stationnées de façon qu'il y ait pour ces derniers un danger évident de forcer cette entrée. » Toutefois, cette définition du blocus ne paraît pas tenir compte des découvertes modernes dans l'art de la guerre maritime; le blocus effectif d'un littoral bien défendu ne pourra, en effet, toujours avoir lieu au moyen de vaisseaux stationnés; les vaisseaux devront souvent quitter leur mouillage et s'éloigner de la côte pendant la nuit, pour échapper aux attaques imprévues des torpilleurs, abrités dans les ports ou sous le rayon de défense du littoral (1). En réalité, pour que le blocus soit effectif, le belligérant doit disposer sur les lieux de forces suffisantes pour empêcher le passage régulier et normal des navires de commerce; il faut que le neutre courre un danger réel et considérable en essayant de forcer le blocus; il faut, comme l'admet le système anglais, que la tentative faite pour entrer ou pour sortir n'aille pas sans un risque imminent de capture. Exiger, comme le font aussi les publicistes français, que ces forces soient composées de vaisseaux de guerre stationnés en permanence, serait, dans certaines circonstances, se montrer inutilement trop sévère (2). Le blocus effectif pourra se pratiquer au

(1) Depuis une dizaine d'années, la portée des torpilles a passé successivement de 400 à 800 et ensuite à 2000 mètres.

(2) Phillimore. Comment., Vol. III, pp. 474, 475. Wildman, op. cit., Vol. II, pp. 178, 179.

Dans l'opinion de M. Paul Fauchille, un blocus maritime exigerait une double escadre, ou bien une escadre composée de deux parties : l'une comprenant des vaisseaux stationnés, afin que l'on ne puisse franchir la ligne d'investissement; l'autre mobile, chargée d'avertir les navires neutres de l'existence du blocus et de poursuivre ceux qui, malgré l'avertissement, essayeraient de forcer le blocus. Le blocus maritime. Paris, 1882, pp. 128 et s.

Dans cette question des conditions nécessaires pour l'établissement d'un blocus, il y a lieu de tenir compte des changements apportés aux divers instruments en usage pour la guerre. Jadis, au temps des escadres à voiles, la surveillance immédiate des ports était assurée en général par des frégates. En première ligne, croisant dans le vestibule du goulet, une divison de frégates ou

moyen de vaisseaux de guerre croisant devant le port bloqué. C'est le blocus par croisière (1). On y a surtout recours lorsqu'il s'agit de bloquer un littoral tout entier. Des auteurs cependant ne reconnaissent pas ce blocus comme effectif, parce que, dans leur opinion, les navires ennemis pourraient profiter de l'éloignement du croiseur pour franchir la ligne du blocus. Mais on doit admettre que le blocus par croisière serait parfaitement effectif, s'il était effectué par une force navale suffisante pour que les croiseurs ne fussent jamais contraints de s'éloigner l'un de l'autre à plus de double portée de canon.

Dans le cas d'un port situé à l'intérieur d'un territoire (inland port), le blocus pourra être maintenu par des batteries dominant le cours d'eau ou la passe donnant accès au port, et soutenues par une force navale suffisante pour écarter les navires de bonne foi et capturer ceux qui essayeraient de forcer l'entrée (2).

---

de deux ponts bons manœuvriers : c'est l'« inshore squadron », que des bâtiments légers mettent en relation avec le gros de la flotte, qui se tient à 25 ou 30 milles de l'entrée. Plus au large encore, un échelon : frégates et vaisseaux, patrouille sur les routes de retour. Dans ces conditions, les vents qui permettaient aux bloqués de tenter une sortie assuraient également à la première ligne de surveillance la possibilité de prévenir, voire de rallier l'amiral, qui tenait, suivant le temps, son escadre dans une position au vent, d'où il pouvait facilement se lancer à la poursuite des forces ennemies. Avec la vapeur, l'indépendance de mouvements donnée par le moteur obligea à des blocus plus étroits. La nécessité de raccourcir les lignes de communication des éclaireurs avec l'amiral conduisit à rapprocher le gros du centre de l'ouvert guetté. L'apparition de la torpille Whitehead rejeta la deuxième ligne un peu au large, mais pas assez cependant pour que les champs d'investigation ne restassent assez limités. La découverte de la télégraphie sans fil a rendu aux bloqueurs la faculté de tenir à bonne portée leur escadre lourde. Prévenu immédiatement des mouvements de l'ennemi, le chef du blocus aura chance de le joindre. Voy. M. Pierre Labat, dans la Revue politique et parlementaire, Paris. T. XLIV, nº 1901, pp. 333-334.

(1) Tel fut le blocus établi à la suite de la déclaration publiée à Washington pendant la guerre de Sécession, le 19 avril 1861 ; celui des ports de la Baltique par le Danemark en 1864, celui des ports du Pérou et de la Bolivie par le Chili en 1880.

(2) Dans toute cette question du nombre des vaisseaux de guerre nécessaires pour que le blocus soit présumé effectif, il y aura aussi lieu de tenir compte en fait de l'importance et de l'activité du commerce maritime du port bloqué.

Droit de déclarer le blocus.

Le droit de déclarer un blocus rentre dans les attributions du pouvoir souverain, car cet acte de guerre a des conséquences juridiques nombreuses et importantes, surtout à l'égard des neutres. La déclaration du blocus émanera donc du gouvernement lui-même ou de l'autorité ayant reçu une délégation expresse à cet effet. Il est toutefois admis qu'un commandant de forces de terre ou de mer opérant dans des contrées éloignées, étant virtuellement investi des pouvoirs nécessaires pour mener à bonne fin l'entreprise dont il est chargé, pourra déclarer un blocus. La nature des choses demande qu'un commandant ait une délégation suffisante du pouvoir souverain pour parer aux exigences du service auquel il est préposé ; dans les parties éloignées du globe, tout commandant militaire est donc censé revêtu d'un pouvoir suffisant pour agir aussi bien contre le commerce ennemi que contre l'ennemi lui-même, dans le but d'amener promptement l'adversaire à merci. Si un commandant, dans de telles circonstances, ne possédait point ce pouvoir, et s'il était prouvé qu'il a agi contrairement à ses ordres, ce serait affaire à régler entre lui et son gouvernement ; le neutre pourrait difficilement attaquer la légalité du blocus sous ce prétexte. Des auteurs soutiennent même que le neutre ne pourrait mettre en doute l'autorité de l'officier, tant que l'acte n'aurait pas été désavoué par son gouvernement. Quoi qu'il en soit, le neutre ne pourrait plus, en tout cas, attaquer la légalité du blocus, si le gouvernement avait approuvé par sa conduite subséquente l'acte de son subordonné. Cet acte serait alors légitimé rétroactivement, par application du principe : « ratihabitio mandato æquiparatur ».

Etendue du blocus.

Quant à l'étendue du blocus dans l'espace, les publicistes anglais limitent avec raison l'étendue des côtes pouvant être soumises au blocus, d'après la quotité de forces dont dispose le bloquant pour y maintenir un blocus effectif. Quant à l'étendue

du droit lui-même, le droit du belligérant ne peut dépasser les droits que l'adversaire possédait sur les lieux bloqués; ainsi, si un Etat neutre avait un droit de servitude sur les lieux bloqués, ce droit devrait être respecté par l'Etat bloquant. Cette mesure de guerre, dit Hautefeuille, en parlant du blocus, ne peut frapper que les lieux dont le domaine souverain est tout entier entre les mains de l'ennemi (1).

En droit comme en fait, on peut, comme on l'a vu, bloquer l'embouchure d'un fleuve ou d'un détroit; mais, si le fleuve baigne sur une partie quelconque de son cours les rives d'un pays avec lequel le belligérant est en état de paix, le blocus ne pourra être complet. Le belligérant n'a pas le droit d'interdire le passage aux navires à destination des Etats neutres. Si un belligérant bloquait ainsi un territoire neutre, il violerait le principe de droit en vertu duquel les mesures de guerre ne peuvent exister qu'entre les Etats en lutte. Cette règle a été formellement reconnue par une décision de la Cour suprême des Etats-Unis en 1866, dans le cas du « Peterhoff ». La France et l'Angleterre bloquèrent en 1854 les bouches du Danube; on autorisa la sortie des navires neutres, mais on prohiba l'entrée, pour empêcher le ravitaillement des ports russes situés sur le cours du fleuve. Durant la guerre de 1870-1871, la France bloqua les fleuves allemands; elle en excepta l'embouchure de l'Ems, dont la rive gauche appartient à la Hollande. Si la règle est claire en théorie, elle n'est cependant pas toujours respectée dans la pratique; aussi, pour plusieurs fleuves, la question a-t-elle été résolue par des conventions, prohibant le blocus de leur embouchure et des ports situés le long de leurs rives.

La question de savoir si les villes ouvertes et les ports de commerce peuvent être bloqués, comme les places fortes et les ports militaires (2), a été longuement discutée par les publicistes. La plupart d'entre eux se prononcent pour l'affirmative.

(1) Des droits et des pouvoirs des nations neutres en temps de guerre maritime, t. II, p. 196.

(2) On entend par port militaire, un port fortifié ou occupé par une force militaire dépassant celle nécessaire pour y maintenir l'ordre intérieur.

Dans leur opinion, la limitation des blocus aux ports militaires en arriverait à rendre souvent impossible la lutte aux Etats qui sont surtout des puissances de guerre maritime; car, si ces Etats n'étaient pas à même d'opérer des débarquements sur les côtes ennemies, il leur resterait uniquement la saisie de la contrebande et la fermeture des ports de l'adversaire, qui ne causerait à celui-ci d'autre dommage que d'immobiliser éventuellement ses vaisseaux de guerre. « Si un belligérant ne pouvait jamais bloquer un port fortifié, » dit Massé, « les puissances qui, par l'infériorité de leurs forces navales seraient exposées à des attaques de ce genre n'auraient qu'à raser leurs côtes et détruire toutes leurs fortifications pour rendre nulle toute espèce de blocus maritime. » Avec le système actuel, au contraire, l'Etat auquel le commerce d'importations maritimes assure sa subsistance pourra souffrir d'un blocus effectif; l'Etat, pour qui les ports étrangers sont éloignés ou d'accès difficile, et même l'Etat placé dans des conditions favorables par rapport à ces ports, ressentiront les effets d'un blocus commercial, surtout à notre époque, où la concurrence commerciale rend souvent onéreuses des différences minimes dans les prix de transport. On objecte à cela que la diminution des maux de la guerre, amenée par l'abandon du blocus des places de commerce, compenserait de beaucoup les avantages que ces blocus peuvent procurer aux belligérants (1). En fait, on l'a vu, l'emploi toujours plus répandu des chemins de fer a heureusement pour conséquence de diminuer sans cesse l'importance de ces blocus; l'interruption temporaire du commerce maritime ne cause plus au bloqué de dommages aussi considérables que jadis, tant que les communications par voie terrestre demeurent libres (2). En résumé,

(1) Le blocus maritime atteint les intérêts économiques des Etats neutres en relations commerciales avec le pays bloqué : d'une part, il les oblige à payer plus cher les objets dont ils s'approvisionnaient dans ce pays; d'autre part, il les prive d'une partie de leur débouché et diminue ainsi les emplois productifs du capital et du travail.

(2) Lors de la guerre de Crimée, le commerce d'exportation de la Russie s'effectuant par la Baltique fut simplement déplacé. Au lieu d'avoir lieu par les ports de Riga et de Cronstadt, il prit la voie de Memel, port prussien, situé près de la frontière russe.

dans l'état actuel du droit et de la pratique des Etats, les belligérants peuvent donc encore bloquer un port commercial, si leurs opérations militaires le demandent. Aucun traité, remarquent Ortolan et Hautefeuille, loin d'établir une distinction à cet égard, n'y fait même la plus légère allusion. Il faut cependant noter que les délégués des principaux Etats commerciaux de l'Europe, réunis au Caire, au mois de novembre 1869, ont émis à ce sujet la proposition suivante : « Les puissances auront à déclarer que le blocus sera toujours borné aux places fortifiées (1). »

Accès des lieux bloqués ou exceptions au blocus.

Le trafic par voie de terre avec les lieux bloqués par mer reste permis. On ne viole pas un blocus maritime en transportant des marchandises dans un port bloqué ou en en exportant, par un moyen quelconque de transport terrestre. Le blocus légal ne peut, en effet, s'étendre plus loin que le blocus effectif (2). La cessation de l'exportation est, en général, moins efficace que celle de l'importation, pour amener l'adversaire à composition; néanmoins, la privation des débouchés pour les produits du pays peut faire un tort considérable à l'Etat exportateur, et même, dans certaines circonstances, lui être aussi nuisible que la privation des importations. Toutefois, en principe, le navire neutre, entré dans un port bloqué lorsque celui-ci était libre, a le droit d'en sortir. Le blocus ne doit point avoir d'effet rétroactif. Les opérations commerciales avec l'extérieur doivent cesser du jour où elles sont empêchées effectivement par les forces bloquantes; mais ce qui a été fait auparavant doit demeurer acquis. Les Français,

(1) Il est à présumer que l'Angleterre, à cause des difficultés que présenterait le blocus de ses ports nombreux et de son étendue de côtes considérable, et à cause de la possibilité d'opposer aux escadres bloquantes sa puissante marine de guerre, ne renoncera point facilement aux blocus commerciaux.

(2) Wheaton. Elem. of intern. law. Vol. II, part. IV, ch. III, § 25.

Halleck. Op. cit., Vol. II, ch. XXV, § 34.

D'après le système anglais même, si la déclaration de blocus concerne plusieurs ports, et si l'un de ces ports n'est pas bloqué en fait, toute la déclaration est frappée de nullité, et un navire neutre ne pourra être condamné pour avoir tenté de pénétrer dans un de ces ports ou d'en sortir.

par extension de cette règle, admettent même que les marchandises devenues propriété neutre avant l'ouverture du blocus, bien qu'elles aient été chargées sur le navire neutre postérieurement à cette ouverture, peuvent quitter librement le port bloqué (1). Les Anglais admettent seulement que le navire neutre peut sortir avec une cargaison mise à bord ou mise sur des allèges en vue de l'embarquement, avant le commencement du blocus. Dans leur opinion, si le transport des objets déjà chargés est permis, c'est afin d'épargner au neutre des frais de déchargement qu'il n'était pas tenu de prévoir, c'est-à-dire de lui éviter un préjudice qu'il ne doit pas souffrir, car il n'a commis aucune faute; mais permettre au neutre de charger encore impunément pendant le blocus des marchandises dont l'ennemi reçoit la contre-valeur, serait aider celui-ci. Le système anglais devrait toutefois en logique étendre la tolérance aux marchandises expédiées dans le port ennemi avant le commencement du blocus, mais rembarquées par ordre du propriétaire neutre comme invendables, et même à toutes les marchandises expédiées avant le blocus et retirées de bonne foi par le propriétaire neutre.

Dans la pratique, on accorde en général dix jours aux bâtiments neutres, pour achever leur chargement et sortir des ports bloqués. Lors du blocus des ports allemands par la flotte française, pendant la guerre de 1870-71, lord Lyons fit remarquer au ministre des affaires étrangères de France que la déclaration de blocus ne mentionnait point de délai de grâce pour l'entrée des navires neutres. Le ministre français répondit qu'il s'était conformé aux usages invariablement suivis, et notamment aux règlements appliqués par la France et l'Angleterre lors de la guerre de Crimée.

On établit aussi une exception légitime au blocus, en faveur du navire neutre qui quitte le port bloqué, dans la prévision fondée d'une guerre entre son pays et l'Etat auquel appartient ce port.

(1) Hautefeuille objecte à cette pratique : « Les preuves de cette propriété antérieure doivent être faites par celui qui y prétend; elles doivent être positives et absolues ; or, comme aucun dépositaire du droit secondaire ne détermine de quelle nature doivent être ces preuves, elles sont laissées à l'appréciation de la puissance bloquante. Cette circonstance suffit pour annihiler complètement l'avantage prétendu accordé aux neutres. »

Ce navire peut quitter le port bloqué, même avec une cargaison achetée à l'ennemi durant le blocus, si l'achat a été effectué au moyen de fonds de propriétaires neutres et si le placement et l'embarquement étaient vraisemblablement nécessaires pour garantir, en cas de guerre, la propriété de la saisie et de la confiscation. Mais, pour sauver ainsi le navire et la cargaison de la confiscation, il faut attente bien fondée d'une guerre immédiate; en d'autres termes, danger imminent de saisie et de confiscation de la propriété.

Les Etats neutres peuvent, s'il y a lieu, envoyer dans les ports bloqués des vaisseaux de guerre, soit pour transmettre des communications officielles à leurs représentants dans ces ports, soit pour protéger leurs nationaux. L'Etat bloquant ne peut, dans ces cas, refuser le passage aux navires de guerre des Etats neutres qui en ont fait la demande, à moins que les opérations ne s'y opposent. Le but du blocus est d'empêcher le commerce des neutres avec l'ennemi; pour atteindre ce but, il suffit d'empêcher l'entrée des seuls navires de commerce. D'ailleurs, il n'entre pas dans les prévisions que les vaisseaux de guerre d'un Etat neutre favoriseront les intérêts d'un des belligérants. Néanmoins, en dehors des cas cités, il ne s'est jamais élevé de doute sur le droit du bloquant d'appliquer la prohibition résultant du blocus aux vaisseaux de guerre; mais, en pratique, les vaisseaux de guerre neutres sont, par courtoisie, admis à franchir les lignes du blocus.

On ne doit point non plus refuser absolument l'accès des lieux bloqués aux navires neutres affectés au service postal; toutefois, la nocuité éventuelle de la correspondance pour les intérêts du belligérant ne pouvant être contrôlée aisément, la permission de continuer les relations postales, au moyen de navires postaux neutres, est une simple tolérance ; on ne peut l'exiger comme un droit.

La puissance bloquante peut aussi régler l'entrée et la sortie des divers navires dont il vient d'être question, eu égard aux opérations du blocus.

On ne peut interdire aux navires de commerce neutres l'accès des lieux bloqués, quand ils sont contraints d'y chercher un refuge

par suite de fortune de mer : tempête, avaries, etc. Les droits de l'humanité doivent toujours être respectés pendant la guerre. On doit permettre au navire qui s'est réfugié dans le port bloqué de partir librement; mais ce navire doit, de son côté, s'abstenir de toute opération commerciale et s'éloigner dès qu'il peut reprendre la mer. La permission d'entrer ayant seulement été accordée à ce navire, afin de lui permettre d'obtenir les secours nécessaires pour se mettre en état de reprendre la mer, il devra limiter ses relations avec le port bloqué aux actes indispensables à cet effet. Si ce navire est destiné à un port neutre et s'il se trouve dans sa cargaison des objets pouvant constituer de la contrebande de guerre, le bloquant, en lui accordant l'asile, pourra exiger comme condition que ces objets soient transférés sur un de ses propres vaisseaux, pour être rendus au neutre quand il reprendra la mer. Ces objets ne seront pas confisqués, car ils n'étaient pas destinés à un port ennemi; leur itinéraire a été changé uniquement par suite de circonstance de force majeure.

L'accès et la sortie des lieux bloqués sont encore permis aux navires de commerce, dans certains cas particuliers : tel le cas où le navire a reçu une autorisation spéciale de l'Etat bloquant. Une licence conçue en termes généraux de quitter un port bloqué avec une cargaison n'autorise toutefois point le navire à partir avec une cargaison embarquée dans ce port. D'autre part, pour qu'une licen·e de commercer avec le belligérant exempte un port bloqué des restrictions inhérentes à l'état de blocus, il faut que ce port soit désigné d'une manière spéciale dans la licence, sinon il sera excepté du bénéfice général octroyé par la licence (1).

Notification du blocus.

Un Etat qui se propose de bloquer un port doit notifier aussitôt que possible le blocus à tous les Etats avec lesquels il se trouve en relations diplomatiques. C'est la notification générale ou diplomatique. Elle est nécessaire, car le blocus des ports de l'adversaire n'est pas une conséquence fatale de l'état de guerre

(1) Wildman, op. cit., Vol. II, p. 201.

entre deux pays; le blocus doit être spécialement établi; on ne peut donc présumer que les neutres en ont connaissance, parce qu'ils ont connaissance de l'état de guerre. Cette notification est utile; elle évite aux neutres un dommage considérable, en les détournant de faire pour les ports bloqués des expéditions commerciales qui ne pourraient atteindre leur but; elle leur épargne ainsi, le cas échéant, des pertes sensibles. Cette notification indique la date du commencement du blocus et précise la zone maritime où il s'étend (1). Cette notification ne doit cependant pas rigoureusement avoir lieu par voie diplomatique (2). Le blocus ainsi notifié est appelé : blocus « de jure ». D'après la théorie anglo-américaine et la pratique anglaise, la notification faite au gouvernement de l'Etat neutre est regardée comme faite à tous les ressortissants de l'Etat; ceux-ci sont tous censés en avoir connaissance. Il est, en effet, du devoir de l'Etat neutre ayant reçu une notification générale d'en donner connaissance à tous ses sujets; il est surtout de son devoir de la communiquer à ses sujets dans les ports étrangers (3). Dans le système anglo-américain, le capitaine d'un navire neutre, saisi après cette notification, est présumé avoir connaissance du blocus notifié à son gouvernement; il existe contre lui une présomption légale; il doit la renverser par une preuve non équivoque (4). La question de savoir s'il pourra, le cas échéant, exiger dédommagement, pour ignorance réelle provenant du fait de son gouvernement, rentre dans le domaine du droit public interne (5). Mais, comme le dit Kent, « la présomption

(1) « La déclaration de blocus doit aussi déterminer... le délai qui peut être accordé aux navires de commerce pour décharger, recharger et sortir du port. » Résolutions prises par l'Institut de droit international dans sa session de Turin, en 1882. Art. 35-38 du Projet de règlement du droit de prises.

(2) Au lieu d'une notification officielle, faite directement aux gouvernements neutres de l'établissement ou de l'intention d'établir un blocus, on notifie parfois d'une manière générale le blocus, au moyen d'une publication officielle dans les journaux. De cette manière, une information plus générale et plus rapide est répandue parmi la classe des négociants que par l'usage des voies ordinaires de communication officielle avec le gouvernement neutre. Halleck, op. cit., Vol. II, ch. XXV, § 19.

(3) Kent. Comment., p. 188.

(4) Phillimore, op. cit., p. 494.

(5) Phillimore. Comment., vol. III, p. 477.

ne prend naissance qu'après l'écoulement d'un laps de temps raisonnable pour faire la communication (1) ». Cette présomption est également subordonnée à la possibilité pour le navire neutre d'avoir pu connaître le blocus, suivant les lois du temps et de l'espace ; ainsi, un navire peut venir d'un port trop éloigné pour avoir pu acquérir connaissance du blocus avant son départ. La puissance bloquante ne peut toutefois, à raison de cette ignorance, permettre au navire d'entrer dans le port bloqué ; elle le renverra donc, après avoir mentionné le fait sur ses registres, afin qu'il ne puisse plus invoquer à l'avenir l'ignorance du blocus.

D'après le système français, au contraire, la notification générale n'entraîne pas pour les neutres la présomption de connaissance de l'existence du blocus. Ceci est conforme à la théorie française du blocus. D'après cette théorie, en effet, le blocus est surtout une opération de guerre devant être respectée par les neutres à ce seul titre, c'est-à-dire quand l'investissement existe réellement.

La notification préalable dont il est question n'est point une condition indispensable pour la validité du blocus. L'éloignement du port à bloquer, la difficulté des communications peuvent, en effet, rendre le blocus nécessaire avant que tous les neutres puissent en être avertis.

Si l'on admettait la nécessité de cette notification pour l'existence juridique du blocus, il en résulterait que le blocus, bien qu'effectif, ne devrait point être respecté pendant le temps nécessaire pour que la notification parvienne à la connaissance des Etats neutres. L'efficacité du blocus comme moyen de faire la guerre en serait fort diminuée dans certains cas. En effet, on peut se trouver dans la nécessité de bloquer des ports dont l'éloignement soit tel que la notification diplomatique ne puisse avoir lieu qu'après un délai relativement considérable depuis l'existence effective du blocus. Le blocus anticipé est donc valable ; mais les navires neutres dont la bonne foi est évidente ne pourront être déclarés de bonne prise. Les neutres seraient en droit de protester contre la saisie de leurs navires, capturés pour avoir essayé de

(1) Comment., p. 148.

forcer un blocus dont l'existence leur était inconnue. S'il est nécessaire de commencer le blocus avant que tous les neutres en soient prévenus, la notification générale ou diplomatique devra néanmoins se faire aussi promptement que possible, car le belligérant est toujours tenu d'éviter, s'il le peut, aux neutres les pertes qui pourraient résulter pour eux de voyages entrepris vers les ports bloqués, dans l'ignorance de l'existence du blocus.

Outre la notification diplomatique, le commandant de l'escadre de blocus doit signifier le commencement du blocus aux autorités ennemies et aux autorités neutres résidant dans les lieux dont il est chargé d'intercepter les communications avec le dehors, en indiquant dans quelles limites le blocus est établi. Cette notification est un devoir pour tout belligérant désireux d'exercer ses propres droits sans détriment des droits et des intérêts des neutres. Mais, ici encore, on ne peut soutenir, au point de vue du droit international, que le blocus non précédé de semblable dénonciation n'est point obligatoire. La législation française exige cependant que cette notification ait eu lieu, pour que le navire puisse être déclaré de bonne prise.

Le blocus est souvent aussi, en pratique, et notamment en vertu de traités, notifié par le commandant des croiseurs à chaque navire qui se présente pour franchir la ligne de blocus. Cette notification porte surtout le nom de : « spéciale ». Elle se fait par un des officiers des vaisseaux chargés de maintenir le blocus, à chacun des navires qui se présentent pour entrer dans le port bloqué. Elle a pour but de permettre au navire neutre de bonne foi de gagner un port non bloqué et d'échapper ainsi aux conséquences du blocus. Le commandant du vaisseau de l'escadre bloquante renseigne sur les registres du navire neutre : le fait de la notification, la date et l'endroit (latitude et longitude). Dès le moment où le navire neutre a reçu cette notification spéciale, il est tenu de changer de route, si l'état de la mer le permet.

Il y a controverse sur le point de savoir si cette notification spéciale doit être considérée comme essentielle. Selon la pratique et la jurisprudence des cours des prises françaises, la notification diplomatique doit être complétée, dans chaque cas particulier, par

une notification spéciale, à chaque navire qui se présente sur la ligne de blocus. Cette obligation est en accord avec le système français concernant le blocus. D'après la pratique et la jurisprudence anglaises, la notification spéciale n'est pas nécessaire en principe pour qu'un navire soit coupable de violation de blocus; il suffit que le navire ait connu ou dû connaître l'existence du blocus; si la notification générale a eu lieu, la notification spéciale ne sera nécessaire que dans les cas où le navire paraissant sur la ligne de blocus n'a pu avoir connaissance de la notification générale, ce qui suppose que le navire s'est mis en route avant que cette notification soit parvenue au gouvernement de l'Etat où il se trouvait, que le navire n'ait fait relâche dans aucun port où le blocus était notoire (1), qu'il n'ait point rencontré en route de vaisseau de guerre pour l'instruire de l'existence du blocus; en cas de blocus non précédé de notification générale, la notification spéciale est nécessaire, car les neutres ne peuvent connaître ce blocus que s'ils en sont spécialement avertis; mais encore cette ignorance présumée des neutres ne les protège qu'au début du blocus et la notification spéciale cesse d'être nécessaire, dès que ce blocus a acquis assez de notoriété pour être connu des neutres.

D'après les principes abstraits du droit, une notification effective du blocus est seule nécessaire, et, pour qu'une notification soit effective, il suffit que l'existence du blocus soit communiquée d'une manière digne de foi. Toute communication qui porte le fait à la connaissance de l'intéressé, de façon à ne laisser aucun doute sur l'authenticité de l'information, doit gouverner sa conduite et l'obliger valablement (2). En vertu de ces principes, on doit estimer, en accord d'ailleurs avec la pratique internationale, que la notification spéciale n'est pas nécessaire pour les navires sortant des ports bloqués, si le commandant des forces bloquantes avait averti les autorités de ces ports (3). Ces navires ne pourraient pas alléguer leur ignorance du blocus. La notification spéciale

(1) Wildman, op cit., Vol. II, pp. 188, 193.

(2) Phillimore. Comment., Vol. II, p. 477. Wildman, op. cit., Vol. III, p. 191.

(3) Phillimore, op. cit., Vol. III, pp. 476, 494. Hautefeuille, op. cit., t. II, p. 223. Handb. des Völker. von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 165.

sera, par contre, le plus souvent nécessaire en cas de simple blocus « de facto »; mais, même dans ce cas, les navires sortant du port bloqué ne peuvent exiger une notification spéciale, si le blocus existe depuis un certain temps : la continuité du fait est par elle-même une notification suffisante et il est impossible pour les navires se trouvant dans le port bloqué d'ignorer dans ces circonstances la suppression forcée du trafic (1). En résumé, on ne peut imposer rationnellement une notification spéciale pour tous les navires : pour ceux qui connaissent et même pour ceux qui sont présumés connaître l'existence du blocus. L'exiger serait encourager les neutres à violer le blocus, car ils ne courraient, dans ce cas, que le seul risque d'être renvoyés en cas d'insuccès. Si les belligérants veulent s'astreindre par traité ou autrement à faire la notification spéciale à tous les navires, il y a là une condescendance de leur part; mais strictement ils n'y sont point obligés (2).

Durée du blocus.

Des publicistes, principalement des publicistes français, n'admettent point d'exception au principe de l'effectivité, nécessaire à l'existence du blocus. Dans leur opinion, l'éloignement, même momentané et pour n'importe quelle cause, des forces bloquantes suffit pour mettre fin au blocus. Si le blocus reprend, même immédiatement après l'interruption, il y a un nouveau blocus. Cette opinion dérive de la théorie française sur la nature du blocus. « Le blocus commence avec l'investissement, » dit Hautefeuille, « les vents, une tempête, les maladies, le manque de vivres, les forces de la nation attaquée ont contraint le bloquant de s'éloigner; l'occupation a pris fin, la conquête n'existe plus (3), il n'y a plus

(1) Cette exception est admise par la pratique internationale. Wildman, op. cit., Vol. II, p. 192. Phillimore, op. cit., p. 494.

(2) Voy. dans un autre sens Fiore, l. II, c. V, § 1720 et s.

Le Règlement sur les blocus en vigueur en Espagne et datant de 1864 porte à l'article 4 que, même après notification adressée aux consuls, le blocus ne doit être considéré comme connu du navire qui se dirige vers le port bloqué qu'après qu'il lui en aura été fait une notification spéciale.

(3) D'après le système qui base le blocus sur la prise de possession, le blocus cesse dès que les bâtiments se sont éloignés . « ils ont abandonné la partie du

de blocus; la mer territoriale est retournée à son premier souverain, qui seul peut désormais y exercer sa juridiction. Sans doute, le belligérant repoussé par les vents ou par la force peut revenir, se réemparer de la mer ennemie, recommencer l'occupation et, par conséquent, le blocus; mais c'est un nouveau blocus. » D'après une opinion, soutenue principalement par des publicistes anglais et américains, au contraire, le blocus n'est pas levé par la dispersion momentanée des vaisseaux bloquants; il faut une déclaration pour lever le blocus (1). Cette théorie, strictement appliquée, serait en contradiction avec le principe proclamé au Congrès de Paris : elle tendrait, en effet, à reconnaître des blocus purement fictifs (2).

L'opinion la plus généralement admise est que le blocus n'a pas cessé d'exister en cas d'éloignement de courte durée des forces bloquantes, causé par l'état de la mer ou autres accidents de navigation; en effet, dans ce cas, les navires se rejoindront vraisemblablement et continueront le blocus (3). Il y a là un fait qui a dû entrer dans les prévisions des belligérants. Il n'y a pas de raison de supposer qu'une telle circonstance amène un changement dans les opérations de la guerre; on ne peut s'attendre raisonnablement à ce qu'un blocus continue durant plusieurs mois, sans être sujet à de semblables interruptions.

territoire ennemi dont ils s'étaient emparés, cette partie retourne à son premier possesseur; la mer libre, s'ils stationnaient hors la portée de canon comme cela arrive le plus souvent, recouvre sa liberté. Le blocus a cessé d'exister. Les neutres peuvent communiquer avec le port en traversant la mer rendue de nouveau commune à tous les peuples et la mer territoriale dont le souverain primitif leur permet l'entrée. La cause qui a éloigné les bâtiments de guerre chargés de faire le blocus est indifférente; leur retraite volontaire ou forcée, définitive ou momentanée, a toujours pour effet de faire cesser la conquête, l'investissement, le blocus. » Hautefeuille, op. cit., T. II, p. 200.

(1) Phillimore. Comment., Vol. III, pp. 476, 477. Item, Wildman, op. cit., Vol. II, p. 183.

Lawrence distingue ici entre le blocus « de facto » et le blocus « de jure ». Pour le premier, la cessation du fait suffit. Pour le second, il est présumé continuer jusqu'à ce que sa cessation ait été notifiée. Toutefois, dit Wildman, « permettre que le fait cesse et que la notification produise encore son effet après un long intervalle, serait agir déloyalement à l'égard des neutres ».

(2) Fiore, Trat. di dir. intern. publ. l. II, c. V, § 1718.

(3) Il faut que les vaisseaux employés au blocus reviennent à leur poste avec toute la promptitude raisonnable.

Mais, quand les forces bloquantes sont écartées par la flotte ennemie, ce fait a évidemment le caractère d'une cessation du blocus et non plus d'une simple suspension. Le blocus cesse aussi quand les vaisseaux chargés de le maintenir se retirent, sans laisser sur les lieux des forces suffisantes pour continuer effectivement le blocus (1). Cette règle ne doit toutefois point être exagérée; ainsi, le blocus ne serait point rompu, si un ou deux vaisseaux de la flotte bloquante avaient quitté leur poste pour poursuivre un navire suspect. Il y a dans les deux cas énoncés plus haut un nouveau cours d'événements, qui peut faire naître des dispositions très différentes de celles qui animaient antérieurement l'Etat bloquant, et, dès lors, des présomptions fondées, en faveur de la liberté ordinaire du commerce maritime. Les neutres peuvent conclure avec raison des faits que les lieux bloqués ont recouvré leur liberté commerciale; ils ne sont pas tenus de prévoir ou de conjecturer dans ces cas la reprise du blocus, et les mesures requises lors de l'établissement du blocus, pour en porter la connaissance aux neutres, sont rendues de nouveau nécessaires.

Si des irrégularités souvent répétées, de façon à constituer en quelque sorte un parti pris, avaient lieu dans l'observation du blocus, on pourrait aussi considérer le blocus comme rompu. Tel serait le cas, si on autorisait arbitrairement l'entrée ou la sortie de certains navires, tout en l'interdisant à d'autres (2). Une telle licence détruirait la base légitime du blocus ; elle en effacerait le caractère et en infirmerait les effets. Le blocus consiste essentiellement dans la défense de toutes relations, dans l'exclusion uniforme de tous les navires non privilégiés, soit en vertu de la loi, soit en vertu d'une faveur spéciale. Si quantités de navires étaient autorisés à franchir la ligne du blocus, on serait en droit de con-

(1) Geffeken. Handb. des Völker. von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 165. Hefter. Dr. intern., § 155. Calvo. Le dr. intern., t. II, édit. 1872, p. 559.

(2) En d'autres termes, un blocus n'est plus effectif, lorsqu'il l'est d'après la situation de l'escadre, mais qu'il n'est plus appliqué impartialement à l'égard de tous les navires. Halleck dit avec raison : « the irregularity may be held justly to vitiate the blockade, as it necessarily tends to deceive other parties. Where some are suffered to pass, other will have a right to infer that the blockade is raised. » Geffeken, loc. cit. Phillimore. Comm., Vol. III, p. 486.

clure qu'il n'y a pas de blocus ou que le blocus est levé. Certains faits isolés, exceptionnels, accidentels n'auraient pas cette conséquence; ils ne prouveraient pas contre le caractère effectif du blocus. On peut donc conclure de tout ce qui précède que, pour juger si un blocus est véritablement effectif, il faut envisager à la fois et la forme dans laquelle il est établi et le résultat auquel il aboutit. La régularité de la forme constitue, peut-on dire, une présomption d'effectivité, mais cette présomption peut être renversée par la preuve de la non-effectivité de fait du blocus.

L'Etat qui lève un blocus a le devoir de porter ce fait à la connaissance des autres Etats; mais cette notification, on l'a vu, n'est pas indispensable à la levée du blocus; celle-ci résulte du changement lui-même survenu dans l'état de fait.

VIOLATION DU BLOCUS.

Première condition pour qu'il y ait violation du blocus : le navire doit avoir connaissance de l'existence du blocus. Le point de savoir si le navire neutre a connaissance du blocus est en somme une question dont la solution résultera de l'appréciation des circonstances de chaque cas en particulier (1). Les circonstances décideront si le navire peut invoquer l'excuse d'avoir seulement voulu s'assurer de la réalité du blocus (2).

Comme seconde condition, il faut que le navire ait été capturé

(1) Phillimore, op. cit., p. 495. On peut remarquer à cet égard que, d'après le système anglais, si, au moment du départ, le capitaine du navire a placé celui-ci sous la protection d'un convoyeur, il est présumé avoir connaissance des instructions de ce convoyeur. Il pose « ab initio » un acte illégal, liant à la fois le navire et la cargaison. Ce cas ne peut être assimilé à une circonstance imprévue dont le navire est victime en mer, où la preuve de l'ignorance et de l'innocence des propriétaires résulte du fait lui-même. Il s'agit ici d'un acte posé antérieurement au voyage; il doit, dès lors, être présumé fait en accord avec les propriétaires et de leur consentement. Wheaton. Elem., Vol. III, part. IV, ch. III, § 25.

(2) Kent. Comment., p. 49.

D'après le système admis par les Anglais, le navire désireux de savoir si un blocus existe encore doit s'adresser aux ports non bloqués et non à l'escadre de blocus; toutefois, il y a certaines circonstances spéciales dans lesquelles un navire pourra s'approcher du port bloqué; dans ces cas, c'est au navire à prouver sa bonne foi.

pendant une tentative de violer le blocus. L'objet du blocus n'étant pas seulement d'empêcher d'importation vers les ports bloqués, mais aussi, comme on l'a vu, de prévenir l'exportation de ces ports, la tentative de sortir des lieux bloqués est aussi sujette à répression. De simples préparatifs faits par un navire neutre, pour tenter de s'échapper si des circonstances favorables se présentent, ne suffisent point pour légitimer la capture ; il n'y a point là, en effet, atteinte portée au blocus. De même, on ne peut capturer le navire neutre qui se trouve encore à une grande distance des lieux bloqués; ce navire peut encore changer de route; il ne peut être capturé que s'il se rapproche suffisamment de l'endroit bloqué pour qu'il y ait tentative évidente de forcer le blocus (1). D'autre part, si l'on permettait à un navire neutre, alléguant, par exemple, qu'il se dirige vers un autre port, de s'approcher du port bloqué, de manière à pouvoir profiter d'une occasion favorable pour y pénétrer sans danger, on rendrait de fait tout blocus inefficace; on est donc amené, dans certaines circonstances, à présumer de plein droit l'intention d'entrer dans le port bloqué. Donner prise au soupçon de vouloir entrer, c'est justifier la saisie. Il est défendu aux navires de se tenir près des lignes de blocus, de jeter l'ancre ou de croiser dans les parages d'où ils pourraient se glisser dans le port bloqué. Ni le défaut de provisions, ni le besoin d'un pilote ne justifient l'approche dans le

(1) Selon M. Geffeken, le droit de répression, que le droit international attribue à l'escadre bloquante, peut seulement s'exercer quand le navire neutre arrive à la portée de cette escadre, et on doit envisager comme telle : l'horizon visuel de l'escadre de blocus. Handb. des Völker. von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 166. La remarque suivante, empruntée à Phillimore, vient à l'appui de cette théorie : « il a été décidé que les vaisseaux bloquants peuvent s'emparer d'une prise, si elle vient à leur portée, mais qu'ils ne peuvent point la poursuivre au loin, car ce serait là déserter le devoir qui leur est imposé et l'équivalent d'un abandon du blocus. » Comment., Vol. III, p. 477. Hautefeuille, fidèle à sa théorie, suivant laquelle le blocus résulterait d'un droit de conquête, de possession militaire d'un port ennemi ou d'une portion du territoire maritime qui l'entoure, déclare qu'aussi longtemps que les neutres restent en dehors de ce territoire, ils ne violent point le droit de blocus ; ils doivent donc être saisis dans les limites de ce territoire; ils ne peuvent être poursuivis sur la haute mer. Aucun droit de blocus ne peut, dans son opinion, s'étendre au delà des limites de la souveraineté acquise par la conquête et continuée par la possession actuelle.

rayon bloqué (1). La circonstance que le navire qui se dirige vers un port bloqué est sur lest n'a ici aucune influence. Il en est autrement, comme on l'a vu, en cas de sortie, mais il n'y a pas de motif pour faire preuve de la même indulgence en cas de tentative d'entrer. En général, quand un navire neutre se dirige vers un port bloqué, on doit supposer qu'il s'y rend dans le but de faire le commerce. S'il s'y rend sur lest, ce ne peut être dans l'intention de demeurer un temps indéfini dans le port étranger, en attendant que le blocus soit levé. Les cours des prises, se basant sur des principes rationnels, doivent admettre la présomption que ce navire a pour seule mission de maintenir le trafic commercial avec le port bloqué, trafic que le blocus a pour objet d'empêcher (2).

A l'époque des blocus sur le papier, les tribunaux de prise anglais condamnaient tous les vaisseaux neutres en route vers les ports déclarés bloqués. Admettant l'existence de blocus non effectifs, on pouvait aussi admettre une violation du blocus, sans qu'il y eût tentative réelle de forcer le blocus. Un édit des Etats généraux de Hollande, promulgué en 1630, sur les conseils des Cours d'amirauté et de savants jurisconsultes hollandais, pour régler le blocus des ports de la Flandre, donne une idée du droit de blocus, comme il fut compris et mis en action par les Etats maritimes de l'Europe, depuis la promulgation de cet édit jusqu'en 1737. L'article 2 en était ainsi conçu : « leurs hautes puissances déclarent que les vaisseaux et marchandises neutres seront aussi confisqués quand il constera par les lettres de cargaison, connaissements ou autres documents qu'ils ont été chargés dans les ports de Flandre ou qu'ils sont destinés à y aller, quand même on ne les aurait rencontrés que bien loin encore, de telle sorte qu'ils pourraient encore changer de route et d'intention. Ceci étant fondé sur ce qu'ils ont déjà tenté quelque chose d'illicite et mis

(1) Il est impossible qu'un blocus puisse être maintenu, si l'on admet en pratique qu'un navire à destination d'un port non bloqué pourra diriger sa course de façon à attirer les vaisseaux bloquants à portée des batteries ennemies. Wildman, op. cit., Vol. II, p. 198. Un navire ne peut, sous prétexte d'obtenir un pilote ou autre prétexte semblable, s'approcher assez près d'un port bloqué pour se placer sous la protection effective de la côte. Phillimore, op. cit., p. 497.

(2) Wildman, op. cit., Vol. II, p. 195.

en œuvre, quoiqu'ils ne l'aient pas achevé, ni porté au dernier point de perfection. » Des auteurs admettent encore de nos jours le « droit de prévention », c'est-à-dire le droit pour le belligérant de considérer comme coupable de violation de blocus tout navire neutre qui a mis à la voile pour un port déclaré bloqué, après avoir eu connaissance de la notification, et tout navire qui a continué à se diriger vers un tel port, après avoir appris en route soit la notification, s'il s'agit d'un blocus notifié, soit le fait de l'investissement, s'il s'agit d'un blocus « de facto ». Bynkershoek, Wheaton, William Scott, Ortolan ont soutenu le bien-fondé de ce droit. Néanmoins, il n'a été reconnu par aucun traité important. Ce prétendu droit repose uniquement sur des lois intérieures, promulguées notamment par le gouvernement anglais, et sur la jurisprudence de l'Angleterre (1). En réalité, le navire se trouvant

---

(1) « L'offense persiste, bien que le navire, au moment de la capture, ait été écarté de la direction du port par l'état de la mer, car l'intention hostile demeure la même. » Voy. Phillimore, op. cit., pp. 488, 501, 502.

« Une destination illégale tenue cachée est, en général, envisagée comme fournissant la preuve d'une intention réelle de rompre le blocus, et la présomption est renforcée par la déviation du navire de la route que sa destination avouée l'induirait à suivre. » Idem, loc. cit. Wildman, op. cit., Vol. II, p. 200.

« Quand un navire fait voile à destination d'un port bloqué, la loi admet un « locus penitentiæ »; si l'intention est abandonnée et si le navire est capturé en route vers un port non bloqué, les réclamants sont admis à bénéficier de ce fait. » Wildman, op. cit., V. II, p. 203. Mais la nouvelle intention doit être évidente.

« Cette règle générale,... ou mieux, cette induction du fait d'entreprendre le voyage en connaissant le blocus à l'intention de violer celui-ci, peut dans certains cas être écartée par la preuve contraire. Ainsi, si un navire fait voile d'une contrée éloignée, il peut avoir comme destination provisoire le port bloqué sans encourir la pénalité établie pour la violation des blocus, pourvu qu'il soit clairement et positivement démontré que le navire avait l'intention de se rendre dans le port bloqué, au cas seulement où il aurait appris, grâce à des informations dûment prises pendant le voyage, la levée du blocus. » Halleck, op. cit., V. II, ch. XXV, § 25.

L'information erronée d'un fonctionnaire étranger ne peut être admise comme cause de justification du navire faisant voile pour entrer dans un port bloqué. Si une telle information est démontrée fausse, les neutres doivent s'adresser à leur propre gouvernement ou à ses fonctionnaires, afin d'obtenir réparation pour avoir reçu de fausses informations. Si l'information de fonctionnaires étrangers suffisait pour exempter la personne de toute pénalité, de semblables excuses seraient invoquées sans fin. Wildman, op. cit., Vol. II, p. 195. Il faut noter toutefois que le système anglais admet comme cause spéciale d'excuse pour la violation de blocus le cas où une information inexacte sur un point

à la haute mer ne peut savoir si les conditions essentielles pour le blocus existent réellement, et d'ailleurs, il y a seulement violation du blocus, si le neutre se présente pour rompre la ligne gardée par les vaisseaux du belligérant. Depuis quelque temps, toutefois, les Etats maritimes, à l'exception de l'Angleterre, ont renoncé à ce droit de prévention.

L'Angleterre est même allée plus loin de nos jours, en faisant prétendument application de la règle des « indirect voyages » ou « continuous voyages » au blocus, c'est-à-dire en reconnaissant au belligérant le droit de saisir un navire neutre, venant d'un port neutre et en route pour un autre port neutre (1), à n'importe quelle distance du port bloqué, sur le simple soupçon que le navire, ou la cargaison même après avoir été débarquée dans un port neutre, seraient destinés ultérieurement à un port bloqué. Les juges de la célèbre commission internationale de Washington, dont il sera parlé plus loin, ont, notamment en 1867, fait cette prétendue application de la règle dans l'affaire du navire américain « Springbock ». Il ne peut cependant y avoir ici assimilation avec l'interposition d'un port neutre en cas de transport de contrebande destinée à l'ennemi. Dans le cas de blocus, il s'agit de faire respecter par le neutre une défense, sérieusement établie en fait, de trafic commercial par voie de mer avec le port bloqué. Il s'agit pour le navire neutre de respecter la barrière prohibitive établie autour des lieux bloqués; mais le neutre est parfaitement libre de se rendre avec son navire et sa cargaison dans un port non bloqué. Le trafic est permis avec un tel port. Le neutre pose un acte licite; il n'a pas à se préoccuper de la destination ultérieure de la cargaison. Pour qu'il y ait violation du blocus, il faut que le navire ait réellement tenté de pénétrer dans les lieux bloqués. C'est la destination immédiate qui est ici déterminante et non la destination ultérieure. La mise en pratique de la théorie de la continuité des voyages

---

de fait aurait été donnée en cours de route au commandant du navire par un officier d'un navire de guerre anglais.

(1) Pendant les guerres de la Révolution et de l'Empire, les navires neutres faisaient souvent relâche en Amérique, afin d'échapper aux conséquences du blocus qui sévissait en Europe. Les cours des prises anglaises appliquèrent à ces navires la règle des « indirect voyages ».

appliquée au blocus permettrait de paralyser tout le commerce maritime des neutres en temps de guerre, en soumettant leur propriété à confiscation sur le simple soupçon que la cargaison, après avoir été débarquée dans un port neutre, pourrait être rechargée à bord d'un autre navire et transportée dans un port bloqué, comme l'ont jugé les cours des prises américaines durant la guerre de Sécession (1).

Le fait de ne pas s'être arrêté immédiatement après les signaux et la semonce n'est pas strictement tenu pour une tentative de violer le blocus (2); mais, rationnellement, cette exception devrait seulement être admise dans les cas où le navire s'est trouvé dans une erreur pardonnable.

Les auteurs sont divisés sur la légitimité du « droit de suite » établi par quelques lois intérieures, c'est-à-dire sur la légitimité de la poursuite et de la capture jusqu'au port de destination d'un navire sorti d'un port déclaré bloqué. L'article 3 de l'Edit des Etats-Généraux de 1630, cité plus haut, soumettait à la confiscation les vaisseaux et leurs cargaisons qui sortaient des ports de la Flandre, sans avoir été forcés de s'y réfugier par la tempête, bien qu'ils aient été saisis à une grande distance de ces ports, à moins qu'après les avoir quittés, ils n'aient accompli leur voyage à un port de leur propre pays ou à un port neutre ou libre, auquel cas ils étaient exempts de condamnation; mais si, en sortant des dits ports de Flandre, ils avaient été poursuivis par les vaisseaux de guerre de l'ennemi et chassés dans un autre port, soit de leur pays, soit de leur destination, et s'ils étaient trouvés sur la haute mer sortant d'un tel port, ils pouvaient être pris et condamnés. D'après Bluntschli, le navire neutre peut être poursuivi en dehors des eaux bloquées; toutefois, l'attaque ne peut avoir lieu que devant le port bloqué et le navire qui a heureusement forcé le blocus et est entré dans un port non bloqué pourra continuer son voyage sans encombre. La jurisprudence

(1) Le port anglais de Nassau, situé à proximité des côtes de la Floride et de la Géorgie, présentait alors de grandes facilités pour pratiquer semblable opération.

(2) Voy. l'opinion d'Hautefeuille, op. cit., t. II p. 223.

anglaise et américaine déclare que le belligérant conserve le droit de suite, tant que le navire neutre n'est pas arrivé au port de destination. La plupart des publicistes anglais se rangent à cette opinion (1). Elle est conforme au système anglais sur le blocus, qui envisage surtout le trafic des lieux bloqués avec les autres ports; il est naturel, dans ce système, de faire persister l'infraction durant tout le trajet maritime jusqu'au dernier port où doivent être déchargées les marchandises provenant du port bloqué. Mais, étant donné le caractère du blocus, il est plus rationnel d'admettre que la responsabilité cesse avec l'accomplissement de l'acte et que celui-ci ne peut amener de capture ultérieure du navire. Le blocus est, de sa nature, restreint à une partie de la mer, il n'existe que là. On se figure mal un flagrant délit de violation de blocus persistant durant tout le voyage d'un navire, voyage souvent très long. Le belligérant n'a, surtout à l'égard du neutre, qu'un droit de répression, limité à certains actes constituant des empiétements sur son droit de guerre. Les navires neutres ne devraient donc point être capturés en dehors des eaux bloquées, quand ils ont réussi à forcer le blocus. Les Français, fidèles à leur système sur le blocus, n'admettent pas le droit de suite. Dans le cas où le blocus a été levé avant la capture du navire, on est d'accord pour admettre que le délit de violation du blocus disparaît entièrement (2).

PÉNALITÉS ENCOURUES PAR SUITE DE VIOLATION D'UN BLOCUS.

Bynkershoek dit qu'il est illégal de transporter des objets de contrebande ou non dans une place bloquée, car ceux qui bloquent cette place pourraient par là être contraints de lever le blocus, ce

(1) Wildman, op. cit., vol. II, pp. 208, 209. Kent, Comment. p. 152. Phillimore. Comment., Vol. III, p. 506. Woolsey. Internat. law, § 188.

Les Anglais se montrent très rigoureux quant au port de destination. Ce sera le plus souvent le port indiqué dans la charte-partie comme le terme final du voyage, sans qu'il y ait lieu de tenir compte des ports de relâche intermédiaires.

(2) Phillimore, loc. cit.

qui serait leur faire du tort et serait, dès lors, un acte injuste (1). La tentative de rompre un blocus est envisagée comme un acte hostile. Le blocus est un moyen légitime de faire la guerre; celui qui tente d'affaiblir l'efficacité de ce moyen identifie sa cause avec celle du belligérant soumis au blocus. La saisie et, le cas échéant, la confiscation du navire, car ici le navire lui-même est en principe coupable (2), sont la conséquence de cet acte d'hostilité. L'équipage du navire capturé n'est passible d'aucune peine. Jadis on infligeait des peines corporelles aux personnes de l'équipage, on les mettait même à mort; de nos jours, on reconnaît qu'elles ne peuvent pas même être réduites en captivité; elles n'ont, en effet, point fourni d'aide personnelle et directe à l'adversaire. Toutefois, ces personnes pourraient être retenues à la disposition du capteur, si leur déposition était nécessaire pour la procédure devant les conseils de prises.

La cargaison du navire sera mise sous séquestre et pourra être confisquée. Le blocus est l'interdiction de tout commerce avec la place bloquée; il implique donc logiquement la mise sous séquestre du navire et des marchandises. Des publicistes partent de l'idée que le blocus vise le chargement du navire comme le navire lui-même, pour en déduire que l'on peut désormais envisager comme une règle absolue du droit international la confiscation de toute la propriété capturée. C'est le système français. Mais nombre de publicistes remarquables, notamment parmi les Anglais (3), établissent une distinction, selon que les propriétaires de la cargaison sont ou non les mêmes que ceux du navire. Dans le premier cas, la cargaison sera soumise à confiscation; car, dans l'opinion de ces publicistes, il y a présomption que la violation du blocus a en vue l'intérêt du chargement, aussi bien que celui du

(1) Quæst. juris publ., lib. I, cap. XI : « Obsessis urbis, castris, portibus au quicquam liceat advehere. » « Nam obsessi non tantum vi coguntur ad deditionem, sed ed fame, ed alia aliarum rerum penuria. »

(2) La contrebande étant uniquement la défense d'importer des articles de la guerre, il y a, comme on l'a vu, seulement lieu en principe, en cas de violation de cette défense, à la confiscation des marchandises prohibées, le navire demeurant sauf.

Hautefeuille. Des dr. et des dev. des neutres, t. III, pp. 149, 150.

(3) On peut citer aussi Hautefeuille, parmi les Français.

navire; l'acte du capitaine, comme représentant du propriétaire, implique, dans leur idée, sa responsabilité pour toute la propriété confiée à ses soins; le propriétaire ne peut alléguer que le capitaine a agi contrairement à ses ordres (1). Dans le second cas, la cargaison ne sera point confisquée; à moins que, lors de son embarquement, ses propriétaires n'aient eu ou n'auraient dû avoir connaissance du blocus, ou qu'il ne soit prouvé que, dans les circonstances présentes, l'acte du capitaine les engage personnellement. D'après quelques publicistes, il y aurait présomption que le propriétaire de la cargaison connaissait la destination du navire, mais ce serait une simple présomption « juris tantum »; elle pourrait être renversée si ce propriétaire prouvait sa bonne foi (2). Au point de vue des principes absolus du droit, la confiscation de la propriété, pour un fait attribuable peut-être à la seule initiative du capitaine, pour un fait dont le propriétaire n'a peut-être pas même connaissance, ne peut aisément se légitimer.

D'après une règle admise en Angleterre, la déviation vers le port bloqué est présumée avoir lieu également au service de la cargaison et le propriétaire est lié par cette présomption, à moins

(1) Handb. des Völkerrechts von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 167.

« Une personne innocente peut être pénalement responsable des actes de ses agents, aussi bien que de ses propres actes... Le capitaine est l'agent des propriétaires du navire; il les lie par sa faute. L'acte du capitaine lie le propriétaire, comme s'il était posé par le propriétaire lui-même... Si le capitaine abuse de son mandat, c'est affaire à régler entre lui et la personne qui l'a établi; mais, quant aux conséquences pénales, son acte doit être regardé comme l'acte du propriétaire du navire... L'acte du capitaine affectera le propriétaire pour toute la quotité de sa propriété engagée. Le navire et la cargaison appartenant à la même personne seront enveloppés dans la même sentence de condamnation. » Wildman, op. cit. Vol. II, p. 194.

(2) Le capitaine n'est pas le représentant du propriétaire de la cargaison dans la même mesure et de la même façon directe qu'il est le représentant du propriétaire du navire. Aussi, dans certains cas, où les circonstances ont prouvé que l'intention du propriétaire était innocente, la Cour a accordé au réclamant le bénéfice de cette distinction. Phillimore. Comment., Vol. III, pp. 506, 508, passim.

« But if it be clearly established. by proofs found on board at the time of the capture, that at the inception of the voyage, the owners of the cargo stood clear, even from a possible intention of fraud, their property will be excepted from the penal consequences of the breach of the blockade. » Halleck, op. cit., V. II, ch. XXV, § 36.

que le blocus ne fût point connu au moment du départ du navire (1). Au point de vue des principes absolus, on peut, à plus forte raison, appliquer à ce cas la remarque précédente.

Les biens propres des passagers ne suivent pas nécessairement le sort de la cargaison. Il en sera notamment ainsi, s'il est prouvé que les passagers n'ont point d'intérêt dans le navire et son chargement.

En 1861, les Etats-Unis, disposant de forces insuffisantes pour établir des blocus par les moyens ordinaires, imaginèrent un nouveau genre de blocus, le « blocus par pierres », en coulant des navires chargés de pierres à l'entrée du port de Charleston. Ce genre de blocus peut difficilement se concilier avec les limites mises à l'exercice du droit de blocus. En effet, si l'entrée du port est entièrement barrée, on empêche le passage de navires qui, comme on l'a vu, ont le droit de passer : navires postaux, navires de guerre des Etats neutres, navires neutres se trouvant dans le port avant le blocus et voulant en sortir sur lest ou avec cargaison chargée avant le blocus ; si, au contraire, l'entrée est seulement barrée en partie, les navires neutres, chassés par la tempête ou que l'on n'a pas pu prévenir sont exposés à venir se briser contre cette barrière artificielle. De plus, l'effet de ce blocus se prolongera nécessairement, et peut-être longtemps, après la cessation de la guerre. La mesure prise par les Etats-Unis amena des protestations de la part du cabinet britannique (16 janvier 1862) et de l'Association des armateurs de Liverpool.

---

(1) Phillimore. Comment., Vol. III, loc. cit.

« Une déviation frauduleuse vers un port bloqué, accompagnée de faux prétextes, tels que le besoin d'un pilote, d'eau, de provisions ou d'un examen du pays, est concluante à l'égard du propriétaire de la cargaison. Quand de semblables excuses sont fausses, la présomption naît naturellement qu'une telle fraude a été tentée dans le but d'opérer le débarquement de la cargaison, car il serait difficile d'imaginer un autre motif aussi puissant pour déterminer un capitaine à mettre en péril les intérêts de son navire, les motifs qu'il a donnés étant démontrés faux. Il y a, dans ce cas, une présomption que le fait a eu lieu à la connaissance et à l'instigation du propriétaire de la cargaison ; car, bien qu'un capitaine puisse se rendre coupable de baraterie, le fait n'est pas ordinaire ;... le propriétaire ne sera point admis à en faire la preuve, à raison de l'abus frauduleux auquel une telle liberté conduirait infailliblement, car il serait toujours fort aisé d'invoquer ce prétexte et tout aussi impossible pour l'autre partie de le dévoiler. » Wildman, op. cit.. Vol. II, pp. 206, 207.

Lors de la guerre hispano-américaine de 1898, on souleva à la Chambre des Communes d'Angleterre la question de la légitimité du blocus au moyen de mines sous-marines ou de torpilles fixes. On peut faire à ce genre de blocus les mêmes objections qu'au blocus par pierres.

On peut encore mentionner le blocus infligé par un Etat à un ou plusieurs de ses ports, en cas d'insurrection. Ce genre de blocus se confond avec le « droit de clôture », dont il sera question en traitant du droit de visite en temps de paix. En réalité, il s'agit ici plutôt d'une question de droit public interne, rentrant cependant par certains côtés dans le droit international, car il s'agit d'écarter aussi les navires étrangers des ports ainsi bloqués. D'après les principes du droit, chaque Etat peut prendre sur son territoire maritime les mesures de police qu'il estime nécessaires à sa sécurité. Ce genre de blocus se légitime donc parfaitement en principe. Mais la question se pose de savoir si les navires étrangers doivent respecter ce blocus, établi par les navires du gouvernement régulier. L'Institut de droit international, dans sa session de Neuchâtel en 1900, semble s'être prononcé pour l'affirmative. On peut considérer l'exercice de ce blocus comme un acte de police interne, en tant que l'Etat l'exerce sur son territoire maritime. Pour justifier son exercice en dehors de ces limites, il faut admettre que l'obligation de ne pas entraver les mesures prises par l'Etat, pour rétablir sa tranquillité intérieure, emporte celle de respecter les opérations dirigées contre les insurgés, même un peu au delà du territoire maritime de cet Etat (1).

SECTION II.

Du blocus pacifique.

DÉFINITION.

Ce blocus consiste dans la fermeture du port ou de districts particuliers de la côte d'un pays, afin d'empêcher les relations de

(1) L'Institut de droit international semble toutefois d'opinion qu'il n'y a pas lieu de pratiquer ici la visite, celle-ci étant l'exercice d'un droit de guerre.

commerce maritime, en dehors de toute déclaration de guerre (1). Son objectif est d'exercer une sorte de pression morale pour appuyer des réclamations diplomatiques, la reconnaissance de certains droits, une demande d'indemnité, sans devoir recourir au moyen extrême de la guerre. On comprend l'avantage de cette mesure pour la puissance qui y a recours; cette puissance n'expose point ses navires de commerce à être capturés par les vaisseaux de guerre ou les corsaires de l'Etat bloqué et elle évite toutes les autres perturbations résultant d'une guerre déclarée. Bien que strictement la matière du blocus pacifique n'appartienne pas à l'état de guerre, néanmoins la plupart des publicistes la traitent en parlant des lois de la guerre, à cause des rapports existant entre les règles du blocus pacifique et celles du blocus de guerre proprement dit.

La plupart des puissances maritimes de l'Europe ont eu recours au blocus pacifique à l'égard d'Etats secondaires, depuis la fin du premier Empire français. On a même reproché à cette mesure d'avoir été employée surtout par des Etats forts contre des Etats faibles; ceux-ci, en effet, n'oseraient ni ne pourraient de fait fermer les ports d'un Etat puissant. Le premier blocus pacifique date de la guerre d'indépendance de la Grèce : l'Angleterre, la France, la Russie, sans être en guerre avec la Turquie, bloquèrent, en vertu du traité du 6 juillet 1827, les côtes de la Grèce (2).

Caractère du blocus pacifique.

Les publicistes ne sont point d'accord sur le caractère légitime du blocus pacifique, et la pratique de ce blocus n'est pas soumise à des règles uniformes. D'après Hautefeuile, le commerce et la navigation sont absolument libres pour tous les Etats; dans le système du blocus pacifique, l'Etat bloquant est en paix avec

(1) Ce blocus peut aussi être purement terrestre, ne s'étendre qu'à la terre ferme. En fait, le blocus pacifique est plus ou moins strict. Ainsi, lors du blocus de la Crète par les puissances européennes en 1897, les amiraux décidèrent « que les insurgés pourraient s'approvisionner de vivres dans les villages occupés par les troupes internationales ».

(2) En 1831, la France bloqua ainsi les côtes du Portugal, en 1838 celles du

l'Etat bloqué et avec l'Etat dont le navire se présente pour entrer dans le port; ces deux Etats sont d'accord pour faire le commerce entre eux, l'Etat bloquant n'a aucun droit de s'y opposer; l'idée de paix et d'amitié ne peut se concilier avec celle de blocus. En d'autres termes, les adversaires du blocus pacifique objectent : on prétend que le blocus n'est pas une mesure de guerre; mais, s'il n'y a pas de guerre, il ne peut être question de neutres et un Etat ne peut alors prétendre exercer légitimement à l'égard d'autres Etats des droits appartenant seulement aux belligérants à l'égard des neutres; en outre, s'il n'y a pas de guerre, il ne peut y avoir de conseils des prises pour juger les violateurs du blocus; en effet, on le verra plus loin, la juridiction spéciale des conseils des prises existe uniquement en temps de guerre. Fiore (1), Woolsey, Halleck, Gessner, Geffeken n'admettent point non plus la légitimité des blocus pacifiques.

D'autres publicistes, au contraire, défendent cette légitimité. On peut citer parmi eux : Heffter et Calvo. Nous admettons, dit ce dernier, qu'il est des cas dans lesquels l'équité internationale

Mexique. En 1862, l'Angleterre fit le blocus pacifique du port de Rio-de-Janeiro, dans le but d'obtenir réparation pour le pillage par les habitants de la ville du navire anglais « Prince de Galles ».

Le blocus de la côte orientale d'Afrique, par les puissances européennes en 1888, en exécution de l'Acte général de Berlin, eut un caractère tout spécial. Ce n'était pas un blocus pacifique proprement dit, car il était seulement dirigé contre un genre spécial de trafic, contraire au droit naturel et au droit international; ce n'était point non plus un blocus de guerre, car il n'y avait pas de belligérants en présence; c'était, peut-on dire, un blocus par mesure de police internationale.

Le 21 mars 1897, l'Allemagne, l'Angleterre, la France, l'Italie et la Russie firent le blocus pacifique de l'île de Crète. En décembre 1902, l'Allemagne, l'Angleterre et l'Italie bloquèrent ainsi les ports du Vénézuéla.

(1) Fiore admet un blocus pacifique d'un caractère spécial. « Le blocus en temps de paix peut avoir son efficacité, » dit-il, « si cette mesure est déclarée obligatoire pour leurs citoyens par les autres Etats. » L'obligation de ne point commercer ne naîtrait donc point dans ce cas des principes du droit international, mais de règles de droit public interne. Trat. di. dir. publ. l. III, c. V, § 1735.

Toutefois, si tous les tiers Etats ne sont pas liés par ce blocus, le transfert du trafic aux navires des Etats neutres, non tenus au blocus, peut rendre la mesure illusoire quant à ses effets, et l'on peut se demander si le terme de blocus, dont l'essence est l'interruption de toute communication avec la place bloquée, est encore applicable dans ce cas.

veut qu'avant de rompre les hostilités et de se lancer dans les mille hasards de la guerre, on ne se prive pas d'un mode de contrainte morale et matérielle qui peut rendre inutile l'emploi de moyens plus violents. Seulement, nous n'admettons le principe des blocus pacifiques qu'à condition que la mise en pratique en soit entourée de l'ensemble des précautions et des garanties que l'usage a consacrées relativement au blocus en temps de guerre; telles que : notifications officielles, avertissements particuliers, croisières effectives (1). Au point de vue juridique, ajoutent les défenseurs du blocus pacifique, cet acte ne peut pas être regardé comme plus illicite que l'emploi d'autres mesures de coercition internationale en dehors de la guerre, et rien ne peut s'opposer à son exécution par tous les moyens qui ne sont pas en contradiction avec les principes générâux du droit des gens. Il n'y a pas de raison juridique obligeant un gouvernement, qui considère l'établissement de certaines mesures de contrainte comme nécessaire à l'égard d'un Etat étranger, à n'user que de moyens ne portant aucune atteinte aux intérêts des autres Etats (2). Le blocus est en général un acte de guerre, mais il n'a point nécessairement ce caractère; il n'est donc point exact de dire que le blocus, parce qu'il est un acte de contrainte par la force, ne puisse être pratiqué par des nations en état de paix, sinon la rétorsion et les représailles devraient aussi être interdites, quand elles s'exercent par la force entre nations en état de paix; or, il n'en est point ainsi selon le droit des gens. Ce serait une tâche stérile de vouloir légitimer le blocus pacifique, en admettant son assimilation au blocus de guerre et en reconnaissant comme conséquence un droit des neutres durant ce blocus. Le blocus pacifique n'a aucun rapport avec la guerre, et le droit des neutres n'existe qu'en temps de guerre (3). On ne peut toutefois attaquer la légitimité du blocus pacifique, en

(1) En fait, on semble d'accord pour admettre que le blocus pacifique doit, comme le blocus de guerre, être effectif et notifié d'avance dans les formes usuelles.

(2) Voy. Perels. Le blocus en temps de paix. Revue de droit international et de législation comparée, tome XIX, année 1887, p. 246. Id. Droit maritime international, 1884, p. 282.

(3) M. de Bulmerincq. Journal de droit international privé, 1884, p. 575.

se basant sur l'absence de conventions qui en aient réglé l'usage, car le développement incessant des rapports entre les Etats amène nécessairement, en temps de paix comme en temps de guerre, la création de nouvelles institutions et l'application de moyens de contrainte encore inusités (1).

Sanction.

Les navires de l'Etat soumis au blocus pacifique, qui chercheraient à rompre le blocus, peuvent être saisis et confisqués; ils pourraient même être détruits en cas de résistance violente, car en s'opposant aux mesures légales de contrainte qu'un Etat étranger emploie vis-à-vis de son propre pays, on agit à ses risques et périls. Les navires des autres Etats doivent aussi respecter le blocus pacifique régulièrement proclamé. Ces navires pourront être repoussés et arrêtés, afin de les empêcher d'entrer ou de sortir du port bloqué; ils pourront aussi, dans certains cas, être détenus provisoirement; mais on réserve en général au blocus de guerre la confiscation du navire et de la cargaison. La pratique anglaise se conforme à ces règles. En France, où l'on incline à considérer ce genre de blocus comme une mesure de guerre, on a admis une jurisprudence différente : en cas de violation du blocus pacifique par les sujets d'un Etat étranger au conflit, leur propriété est soumise à confiscation comme celle des sujets de l'Etat bloqué.

(1) L'Institut de droit international, dans sa session de La Haye, en 1874, s'est prononcé contre la légitimité des blocus pacifiques.

En 1887, il a déterminé pour l'exercice du blocus pacifique les règles suivantes :

1° Les navires de pavillon étranger peuvent entrer librement malgré le blocus;

2° Le blocus pacifique doit être déclaré et notifié officiellement et maintenu par une force suffisante;

3° Les navires de la puissance bloquée qui ne respectent pas un pareil blocus peuvent être séquestrés. Le blocus ayant cessé, ils doivent être restitués avec leurs cargaisons à leurs propriétaires, mais sans dédommagement à aucun titre.

CHAPITRE XII.

Droit de visite et de recherche.

NOTION DU DROIT DE VISITE ET DE RECHERCHE (1).

Le droit de visite est le pouvoir concédé aux belligérants et exercé par leurs bâtiments de guerre proprement dits, ou, lorsque la course est autorisée, par les navires de leurs sujets dûment commissionnés (2), d'arrêter, dans la mer territoriale de l'une des parties en guerre, ou même sur la haute mer, les navires portant pavillon neutre qu'ils rencontrent, de se rendre à leur bord, de vérifier par l'inspection des papiers s'ils appartiennent véritablement à la nation dont ils portent les couleurs (3) et s'ils n'ont point à bord des marchandises de contrebande de guerre destinées à

---

(1) Les Anglais emploient l'expression « right of visit and search » droit de visite et de recherche; les Français disent simplement : droit de visite. Les deux termes servent souvent à désigner la même idée.

(2) Les autorités maritimes et douanières des belligérants ont les mêmes pouvoirs que les navires de guerre pour exercer le droit de visite sur les côtes et dans les ports de leurs Etats respectifs.

Le Règlement russe des prises maritimes du 27 mars 1895 (art. 15) porte que le droit d'arrêt, de visite et de capture des navires et chargements ennemis ou suspects est aussi accordé aux navires de commerce, s'ils sont attaquées par les navires ennemis ou suspects, ou s'il y a lieu à prêter secours aux navires russes ou alliés assaillis par l'ennemi.

(3) « En temps de guerre, » dit Valin, commentant les anciens règlements, « tous les navires sont censés ennemis par l'habitude où l'on est de les masquer pour la plupart, en vue de favoriser le commerce des ennemis ou d'en faire un prohibé. » Voy. Nouveau code des bris et naufrages, par Jules Tartara. Paris 1874, p. 129.

l'ennemi (1). Le droit de visite des navires neutres est un droit du belligérant, essentiel au droit de saisir la propriété ennemie, la contrebande de guerre et les navires qui violent un blocus. On ne doit point le confondre avec le droit, appelé en France : droit d'enquête du pavillon. Le droit d'enquête du pavillon a seulement pour but de reconnaître la nationalité d'un navire, afin de lui accorder les droits dérivant de cette nationalité une fois reconnue ; il implique le respect même de la nationalité et de l'indépendance des Etats souverains; il comporte l'emploi des procédés plus simples que la visite : des signaux, un échange de paroles par porte-voix suffisent, en général (2), pour l'exercice du droit d'enquête du pavillon. Le droit de visite, ayant pour but de constater à bord d'un navire certains faits concernant le bâtiment, la cargaison ou tout autre objet du bord, implique l'idée que le visiteur se transporte sur le navire soumis à la visite et s'y livre à des actes d'examen ou de recherche, pour s'assurer de l'existence de ces faits. Bynkershoek disait déjà : « Il faut observer qu'il doit être permis d'arrêter un vaisseau neutre pour déterminer non seulement par le pavillon qu'on aurait pu frauduleusement usurper, mais aussi par les documents eux-mêmes trouvés à bord, s'il est véritablement neutre. Si ceci est permis, comme cela l'est d'après tous les principes, et comme il est généralement pratiqué, il sera aussi permis d'examiner les documents qui concernent la cargaison et de s'informer ainsi s'il y a des effets ennemis cachés à bord (3). »

(1) Du caractère de la visite, on devrait déduire que, lorsqu'un navire a justifié de sa nationalité et de sa destination neutres, il n'est pas tenu de prouver la nature de son chargement. En fait, les corsaires, mus souvent par la cupidité, n'en passent pas moins outre à la vérification des papiers relatifs à la cargaison, et, si ces papiers leur paraissent irréguliers ou constatent l'existence à bord du navire d'objets qui peuvent être rangés sous la dénomination de contrebande, ils le capturent et l'envoient dans un port de leur Etat, où il est soumis à une procédure et à des retards fort préjudiciables.

(2) L'enquête de pavillon consiste aussi à examiner, d'après les papiers de bord, si le navire arrêté a le droit de porter le pavillon qu'il arbore, s'il relève véritablement de l'Etat dont il se réclame, si aucune déchéance ne le prive, au point de vue du droit de la guerre, du caractère neutre qu'il invoque. Il semble se confondre alors avec le droit de visite.

(3) Quæst. jur. publ., lib. I, cap. XIV : « De hostium rebus, in amicorum navibus repertis. » « Eatenus utique licitum esse amicam navem sistere, ut non ex fallaci forte aplustri, sed ex ipsis instrumentis, in navi repertis, constet, navem amicam esse... »

Des auteurs modernes font une distinction entre le droit de visite proprement dit et le droit de recherche, de vérification ou de perquisition. Ils désignent alors sous le nom de visite : l'examen des papiers du bord, dans le but de s'assurer « prima facie » de la nationalité du navire, de la nature, de l'origine et de la destination de la cargaison; tandis que la recherche ou la perquisition a lieu pour s'assurer « de visu », en cas de soupçon fondé, si le navire ne manque pas aux devoirs de la neutralité, par exemple, en transportant de la contrebande.

Le droit de visite s'exerce tout spécialement en temps de guerre. Il ne peut s'exercer en temps de paix, à moins d'une convention spéciale. Toutes les fois qu'on a voulu appliquer le droit de visite en temps de paix, on a rencontré de nombreuses oppositions, car ce droit apporte, de fait, des entraves sérieuses aux relations commerciales. Une exception, admise unanimement, a lieu quand on a de graves motifs de soupçonner qu'un navire se livre à la piraterie. Les pirates sont toujours en état de guerre contre toutes les nations; ils n'ont le droit d'arborer le pavillon d'aucun Etat et ils sont justiciables de tous les Etats. On verra une autre exception, acceptée pour ainsi dire unanimement, au droit de visite en temps de paix, comme conséquence de l'assimilation de la traite maritime à la piraterie.

Le droit de visite paraît, au premier abord, une atteinte aux privilèges de la nationalité et de l'indépendance des Etats. Malgré le pavillon neutre, indication de la nationalité, arboré par le navire, il permet à une nation étrangère de s'immiscer en pleine mer dans l'état intérieur du bâtiment, de poser un acte de souveraineté sur un territoire neutre : celui qui pratique la visite exige, en effet, la production des pièces justificatives de la nationalité; il les examine, les apprécie; il les admet ou les rejette comme insuffisantes ou irrégulières; il les juge par conséquent; il exerce le droit de juridiction, attribut de la souveraineté. On objecte à cette argumentation que la visite ne se pratique pas sur un navire neutre, elle a lieu sur un navire inconnu; le belligérant ne se rend donc pas sur le territoire d'un Etat neutre, mais sur un territoire dont il ignore le caractère véritable, afin de s'assurer de

son caractère, de sa nationalité réelle. On ajoute qu'il eût d'ailleurs été difficile de confier aux neutres en temps de guerre, sur les navires de leurs propres sujets, une surveillance qui intéresse surtout les belligérants; ceux-ci ne se fussent pas contentés aisément de cette surveillance exercée par les neutres. Quoi qu'il en soit, le droit de visite des navires marchands (1) est admis par la pratique générale des Etats.

REFUS OU RÉSISTANCE OPPOSÉS A LA VISITE.

Les croiseurs belligérants ont le droit de visiter tous les navires marchands qu'ils rencontrent, mais ils ne sont point tenus d'exercer ce droit sur tous ces navires. La visite est une faculté, elle n'est point une obligation pour les croiseurs. Les navires marchands n'étant donc point tenus de présumer qu'il sera nécessairement procédé à la visite ne sont tenus de s'y prêter que s'ils en sont requis. Tous les auteurs ne sont pas d'accord sur le droit de se refuser à la visite ou de résister au croiseur qui a manifesté son intention de procéder à la visite et sur les conséquences de ce refus ou de cette résistance. Hautefeuille exprime l'opinion que le droit de visiter les navires ou les convois n'entraîne pas à charge du neutre l'obligation de se laisser visiter. Mais on peut se demander où réside alors la sanction du droit de visite. Le droit de punir la résistance à la visite est admis par la majeure partie des publicistes et par la pratique des Etats. On peut mentionner parmi les publicistes qui admettent ce droit : Vattel (2), Wildman (3), Wheaton (4), Dudley-Field (5), Fiore (6), Phillimore (7).

(1) Voy. H. Wheaton. Histoire des progrès du droit des gens en Europe, 3e édit., t. II, p. 76.

Les bâtiments de guerre sont soustraits à l'exercice du droit de visite. La nationalité et le caractère des bâtiments de guerre se prouvent par le pavillon et la flamme de guerre.

On comprend parmi les bâtiments de guerre les navires marchands affrétés pour le transport de troupes ou d'objets, appartenant à l'Etat dont ils dépendent, et commandés par des officiers de sa marine. Ces navires portent la flamme de guerre.

(2) Dr. des gens, liv. 3, chap. 7, sect. 114. — (3) Intern. law, Vol. 2, p. 122. — (4) Elem., Vol. II, part. IV, ch. III, § 28. — (5) Draft outlines, § 871, New-York, 1872. — (6) Tratt. di dirit. int. publ., l. III, c. IV, § 1799.

(7) « Dans tous ces cas (résistance à la visite, violation de blocus, transport

La règle non contestée de l'Amirauté anglaise a toujours été de punir la résistance à la visite. Les anciens règlements maritimes français stipulaient la peine de confiscation, en cas de résistance par la force à l'exercice du droit de visite. L'ordonnance de 1681 porte à son article 12 : « Tout vaisseau qui refusera d'amener ses voiles, après la sommation qui lui en aura été faite par nos vaisseaux ou ceux de nos sujets armés en guerre, pourra y être contraint par artillerie ou autrement, et en cas de résistance et de combat, il sera de bonne prise. » Dans son commentaire sur cette ordonnance, Valin dit en termes exprès que, malgré la conjonction employée, la résistance seule suffit pour entraîner la confiscation. Telle fut la peine portée par les lois internes des Etats, comme par les traités publics qui s'occupèrent de la matière. L'usage a consacré cette règle pour une résistance délibérée et continue à l'exercice du droit de visite par un croiseur régulier. Le droit du belligérant est de faire la visite, le devoir du neutre est de la subir. La résistance à main armée est un manquement au devoir du neutre et une atteinte au droit du belligérant. La résistance par les armes est un acte d'hostilité directe que le neutre ne peut poser sans abandonner sa qualité de neutre pour se ranger parmi les ennemis. L'offense est envisagée ici comme plus grave et plus dangereuse dans ses conséquences que le transport de contrebande ou la violation d'un blocus : elle est punie avec une plus grande rigueur. La règle ne s'applique toutefois qu'au navire qui a résisté à l'exercice de la visite proprement dite; aussi, si le croiseur, de son côté, avait manqué à l'une des conditions requises pour l'exercice de la visite, la résistance serait légitime (1).

---

de soldats ou de dépêches, contrebande de guerre), la propriété est envisagée, « pro hâc vice », comme propriété de l'ennemi, comme identifiée avec les intérêts de ce dernier, au point d'acquérir un caractère hostile. » Comment., V. III, p. 372.

(1) En fait, il est peu probable qu'un navire de commerce tente encore de nos jours de résister à un navire de guerre belligérant. Le matériel de l'artillerie de marine a acquis des proportions énormes et la manœuvre des pièces demande désormais un apprentisssage très spécial. Le navire de commerce, par sa construction, ne sera le plus souvent pas à même de supporter les effets de réaction du tir des pièces de marine dont il devrait composer son armement; d'autre part,

Quant à la fuite, sorte de résistance passive à l'exercice de la visite, elle est aussi contraire au droit du belligérant et au devoir du neutre; elle est, par conséquent, illégitime. Aucun traité n'a défendu d'une manière expresse la fuite au navire semoncé, mais tous ont prescrit aux navires neutres l'obligation de montrer leurs papiers; ils ont indirectement prohibé la fuite. La fuite établit en quelque sorte une présomption de culpabilité du soi-disant neutre; elle autorise le belligérant à le regarder comme un adversaire déguisé et à le semoncer à coups de boulets. Le navire qui ne s'est point arrêté à l'intimation, qui a pris le large ou la fuite, n'est pas cependant pour cela de bonne prise, car il se peut notamment que ce navire ignore tout à fait l'état de guerre. Si ce navire s'est ensuite arrêté et si sa nationalité et l'innocence de son chargement ou de sa destination résultent clairement de l'examen de ses papiers de bord, il serait trop sévère de le confisquer, pour une simple tentative de se soustraire à la visite. On le considère comme suffisamment puni par le danger auquel il s'est exposé.

Dans le cas où un convoi de navires de commerce neutres navigue sous l'escorte d'un vaisseau de guerre, le neutre, si l'association est volontaire, partagera le sort du guide qu'il s'est choisi (1). Le neutre, a-t-on décidé, doit s'en prendre uniquement à la faute commise en liant sa fortune à celle d'autrui; il sera impliqué, le cas échéant, dans la résistance du navire convoyeur. Comme on le verra, le navire convoyeur, pas plus que le navire de commerce neutre, ne peut, dans certains cas, résister légitimement à l'emploi de la force par les belligérants.

On se demande si la peine encourue en cas de résistance ne

---

il aura ses organes essentiels exposés aux ravages des projectiles des croiseurs. Il ne pourra recourir à l'abordage, car le navire de guerre, avec les puissants moyens de défense dont il dispose, ne se laissera pas approcher.

(1) Wheaton. Elements. Vol. II, part. IV, ch. III, § 28.

« Les Anglais regardent les convois avec une telle défiance, » dit M. Ch. Dupuis, « que la seule découverte, au cours de la visite, d'instructions données à l'un des vaisseaux convoyés de s'opposer par la force à toute perquisition, suffirait à déterminer la saisie de ce vaisseau, bien qu'aucune résistance n'ait été faite. » Le droit de la guerre maritime, d'après les doctrines anglaises contemporaines. Paris, Pedone, 1899, p. 324.

s'applique qu'au navire ou si elle s'étend de plein droit à la cargaison. D'après nombre de publicistes, et parmi eux Phillimore, la résistance violente par un capitaine neutre (1) entraîne toute la propriété confiée à ses soins, et, dans ce cas, le navire et la cargaison doivent être condamnés (2). La jurisprudence des cours d'amirauté anglaise ne fait pas de distinction entre le navire et la marchandise en cas de résistance, quand tous deux sont la propriété du capitaine ou de l'armateur du navire inculpé. Elle ne fait pas non plus de distinction entre le navire et la cargaison, si le navire était armé, car, dans son opinion, le propriétaire de la cargaison neutre a manifestement choisi dans ce cas le navire, dans l'intention de soustraire ses biens à la visite en employant la force. Au point de vue du droit absolu, on peut répéter ici la remarque faite à propos de la sanction attachée au transport de contrebande ou à la violation du blocus.

Etendue du droit de visite et de recherche.

Il n'y a pas accord complet entre les auteurs quant aux limites dans lesquelles doit se renfermer l'exercice du droit de visite (3). Aucun traité moderne important n'ayant réglementé à nouveau et en détail l'exercice du droit de visite, on doit s'en référer aux usages sanctionnés par la pratique antérieure, et notamment au traité des Pyrénées, dont les dispositions à cet égard formèrent la base des conventions postérieures conclues entre les Etats maritimes de l'Europe.

---

(1) Un navire marchand ennemi qui rencontre un vaisseau de guerre peut lui résister, sans que cette résistance aggrave en aucune manière sa position ; ce navire est en droit de se soustraire à la capture. Un essai de la part du capitaine ennemi d'arracher son navire à la capture n'est que l'acte d'un ennemi, légitimement autorisé à faire cette tentative. Quant aux marchandises neutres, chargées sur des bâtiments ennemis armés et capturées après un combat, on peut dire, étant admis la liberté des neutres de charger leurs marchandises sur les navires des Etats belligérants, qu'il importe assez peu que ceux-ci soient ou non pourvus d'un armement ; il en serait toutefois autrement si le propriétaire des marchandises neutres se trouvait lui-même à bord du bâtiment et prenait une part active à la résistance; dans ce cas, les marchandises prendraient le caractère ennemi.

(2) Comment., Vol. III, p. 549.

(3) La question fut examinée à l'Académie des sciences morales et politiques de France en 1860.

On discute entre autres la question de savoir s'il convient de laisser les corsaires pratiquer le droit de visite des bâtiments neutres, à l'effet d'y saisir, le cas échéant, la contrebande de guerre. On peut mettre en doute, en théorie, l'opportunité d'abandonner aux corsaires semblable police des bâtiments neutres, si l'on considère que leur intérêt personnel sera le plus souvent prépondérant dans l'exercice de cette police; mais la pratique accorde le droit d'opérer la visite des bâtiments neutres à toutes personnes pourvues de commissions délivrées par un des belligérants, comme le sont les commandants des vaisseaux de guerre et les capitaines des navires régulièrement armés en course (1). Il serait tout au moins utile, comme le demande Hautefeuille, d'imposer à ces derniers la production de leurs lettres de marque, avant la visite. Cette règle a été suivie par les Etats du Nord dans la guerre de Sécession en Amérique; elle est aussi admise par l'Angleterre.

La règle interdisant toute capture sur le territoire maritime d'un Etat neutre s'applique aussi à la visite. Le droit de visite, né de la guerre, ne peut être exercé sur ce territoire, où la juridiction pacifique du souverain neutre s'étend à tous les rapports extérieurs des navires. D'après certains publicistes, la visite ne peut avoir lieu que sur le territoire maritime des belligérants. Il est plus exact et plus rationnel de dire qu'elle peut être aussi exercée dans les eaux d'Etats alliés pour la même guerre, sans qu'il soit nécessaire, à cet effet, de leur consentement exprès ou tacite. L'intérêt de la lutte contre un ennemi commun légitime, en effet, de plein droit les actes de guerre dans les eaux nationales des Etats alliés pour cette lutte (2). Le droit de visite peut également être exercé sur la haute mer (3); on a vu, en effet, que le droit de capture peut y être pratiqué.

(1) Les lois particulières des Etats, dit à cet égard Hautefeuille, soumettent des pièces officielles, revêtues de la signature d'un souverain étranger, à l'appréciation intéressée d'un corsaire, qui souvent ignore la langue dans laquelle elles sont rédigées. Op. cit., p. 38.

Un décret du gouvernement espagnol, du 24 avril 1898, a encore donné expressément le droit de visite aux corsaires. (Guerre hispano-américaine.)

(2) Fiore. Trat. di dir. intern. publ., l. II. c. VI, § 1738.

(3) La majorité des membres de l'Institut de droit international qui, dans la session de La Haye, ont donné leur opinion sur l'exercice du droit de visite

Les détails concernant l'exercice du droit de visite sont souvent réglés par traités. Le croiseur devra manifester son intention de procéder à la visite en hissant son pavillon (1) et en tirant un coup de canon à poudre (coup de semonce). Il peut aussi employer le porte-voix (2) ou tout autre mode de sommer le navire de se laisser visiter. Le coup de semonce sert souvent en même temps de coup d'assurance (the affirming gun) (3). Il équivaut

dans l'espace, ont estimé que ce droit ne pouvait être exercé en pleine mer dans des mers fort éloignées du théâtre de la guerre.

Il serait le plus souvent vexatoire de l'exercer en dehors des routes suivies par les navires à destination des ports ennemis. Lors de la guerre entre l'Angleterre et les républiques sud-africaines, en 1899-1902, le gouvernement anglais, sur les représentations de l'Allemagne, dut promettre ne plus visiter les navires allemands en dehors du territoire immédiat de la guerre.

(1) D'après l'ancienne loi maritime, le coup de semonce ne pouvait être tiré que sous le pavillon national. Telle était la disposition des anciennes ordonnances françaises. L'article 33 de l'arrêté du 22 Prairial défendit seulement de tirer à boulet sous un faux pavillon. Ortolan est d'avis que le coup de semonce peut être tiré sous un faux pavillon. Hautefeuille semble, au contraire, d'opinion que le coup de semonce ne peut être tiré qu'en arborant le pavillon national. D'après Halleck, le coup de semonce, n'étant en aucune façon un acte d'hostilité, on ne voit pas pourquoi il ne pourrait être tiré sous un faux pavillon. « Il n'est pas permis d'après la loi maritime de l'Angleterre, » dit Wildman, « de tirer sous un faux pavillon, car cet acte peut entraîner des conséquences fort illégitimes. Il peut occasionner la mort de personnes qui, si elles avaient connu le vrai caractère du navire, auraient peut-être imploré la protection du vaisseau, au lieu de lui résister. » (Op. cit., V. II, p. 25.) Cette opinion est la plus conforme à la stricte justice, et le Règlement sur le droit de prises, adopté par l'Institut de droit international, porte au paragraphe 11 : « avant ou en même temps que le coup de semonce, le navire de guerre hissera son pavillon, au-dessus duquel, en temps de nuit, un fanal sera placé... »

(2) Le coup de canon à blanc n'est pas regardé comme obligatoire par les Anglais. D'après eux, il suffit de faire connaître d'une manière certaine au vaisseau marchand l'intention de le visiter, par exemple, en le hélant.

Hautefeuille critique la semonce faite à la voix, dans les termes suivants : « Valin veut que la semonce puisse être faite à la voix. C'est, à mon avis, une erreur. . le belligérant doit s'arrêter à une distance assez considérable du bâtiment marchand. Il est impossible de concilier la semonce faite à la voix avec cette formalité importante de la visite. » Op. cit., p. 47.

La loi promulguée par le gouvernement japonais, le 7 septembre 1894, porte que l'ordre de s'arrêter doit être donné par des signaux ou des coups de sifflet. S'il est impossible de communiquer l'ordre par des signaux, à cause du mauvais temps, ou si le navire averti ne met pas en panne, le commandant donne l'ordre de stopper par deux coups de canon à poudre. Si le navire refuse encore de stopper, le commandant pourra lui envoyer quelques boulets.

(3) Hautefeuille blâme l'usage de confondre l'assurance du pavillon et la

alors aussi à la parole d'honneur, donnée par le commandant, que le pavillon arboré indique bien la nationalité du navire qu'il commande. Après le coup de semonce, le croiseur doit s'arrêter à la distance requise. Si le navire semoncé ne tient pas compte de l'avertissement et si un second coup de canon à poudre demeure sans effet, le croiseur pourra envoyer un obus dans sa direction, en avant de sa route, de manière à ne pas l'atteindre, mais à l'avertir et le menacer en même temps. Si cette menace ne produit pas d'effet, il est permis de tirer sur le navire. Les traités et règlements n'établissent point de règle fixe sur la distance à laquelle le croiseur doit s'arrêter après le coup de semonce. Quelques-uns donnent comme distance la portée de canon; mais, celle-ci étant de nos jours de plusieurs lieues, on rendrait la visite impossible, si le navire de guerre devait s'arrêter hors de cette portée. D'ailleurs, l'état variable de la mer ne permet pour ainsi dire pas d'observer ici une mesure fixe. La règle la plus pratique paraît celle stipulée entre les Etats-Unis et le Chili, dans un traité conclu en 1832, à savoir : que le navire de guerre doit s'arrêter à la plus grande distance possible, eu égard au but de la visite et à l'état de la mer. Cette règle a été reproduite avec quelque variante dans le traité du 6 septembre 1870, entre les Etats-Unis et le Pérou (1). L'intention des Etats, imposant par leurs traités aux belligérants la condition de s'arrêter hors de la portée du canon, a été de ne point mettre le navire de commerce sous la puissance matérielle du visiteur, d'éviter ainsi autant que possible des abus de la force de la part de corsaires ou des surprises de la part de pirates. Le pavillon arboré et confirmé

semonce en un seul coup de canon : « Deux buts sont à atteindre par le bâtiment de guerre ou par le corsaire belligérant : le premier, de donner au pavillon, s'il s'agit d'un bâtiment de guerre, une valeur absolue et contre laquelle il ne puisse s'élever aucun soupçon ; si c'est un corsaire, une valeur relative; le second, d'indiquer au neutre l'intention de le visiter. Il me semble que ces deux buts sont complètement différents... Le neutre peut être induit en erreur et considérer le coup tiré seulement à titre d'assurance, comme une semonce à s'arrêter, alors qu'il n'a pas besoin de le faire. » Voy. op. cit., pp. 47 et suiv.

(1) « Le navire s'arrêtera à la plus grande distance possible, permettant d'exercer avec sécurité le droit de visite, en tenant compte de l'état du vent, de la mer et du degré de suspicion où l'on tient le navire à visiter. »

par le coup d'assurance n'est, en effet, qu'une présomption de nationalité pour les corsaires (1). Les navires de commerce ne peuvent s'exposer entièrement aux canons d'un inconnu. La règle énoncée dans le traité de 1832 est donc aussi très rationnelle à ce point de vue. Le navire semoncé doit obéir à la semonce et mettre en panne (2). Il importe de se rappeler, en exerçant la visite, que tous les droits, qui appartiennent aux belligérants en matière de visite, procèdent surtout du droit de légitime défense. Le commandant du vaisseau de guerre qui veut forcer le navire semoncé à se laisser visiter doit donc employer une très grande modération; aussi, s'il est forcé d'employer la violence pour contraindre le navire à s'arrêter, doit-il le faire de manière à lui causer le moins de dommage possible (3). Quand le navire semoncé s'est mis en panne, le navire de guerre doit lui dépêcher une de ses embarcations, commandée par un officier, pour procéder à la visite. Deux ou trois hommes au plus, y compris

(1) « Le bâtiment de l'Etat est bâtiment de guerre par sa nature; le navire particulier ne revêt ce caractère spécial que par exception et en vertu d'une délégation expresse... Le corsaire devrait être tenu de justifier : 1° que le bâtiment qu'il monte appartient au belligérant dont il porte les couleurs; 2° qu'il est légitimement autorisé à faire la course. En fait, les corsaires s'arrogent le droit des bâtiments de guerre. » Hautefeuille, op. cit., pp. 47 et s.

(2) On se demande si le bâtiment neutre doit obéir à la semonce, faite par un croiseur encore tellement éloigné de lui, qu'il faille l'attendre pendant un temps très long; s'il le doit, alors que l'état de la mer rend périlleuse la position d'un navire en panne. Aucun traité, aucune ordonnance n'a déterminé à quelle distance le signal de s'arrêter doit être fait par le croiseur. C'est au belligérant à s'approcher du navire neutre à une distance raisonnable et à lui faire connaître son intention d'une manière formelle, c'est-à-dire à lui faire la semonce. Si l'état de la mer ou du vent ne permet pas au bâtiment semoncé de mettre en panne, sans s'exposer à un danger imminent, il ne saurait être tenu de le faire; mais il est dans l'obligation de diminuer sa marche le plus possible, afin de permettre au croiseur de s'approcher.

(3) « C'est un principe gouvernant toute la matière que le droit de visite et de recherche doit s'exercer avec tous les égards pour les droits et la sécurité du navire détenu, compatibles avec un examen sérieux de son caractère et du but de son voyage. Tout ce qui est nécessaire à cet effet est légal, tout ce qui l'excède est illégal. » Phillimore. Comment., V. III, pp. 536, 537. « C'est une règle de l'ancienne loi de l'Amirauté, indépendante de tout statut, que les capteurs peuvent perdre par leur conduite leurs droits de prise et, dans ces cas, la propriété est, en général, condamnée au profit de l'Etat » Hautefeuille, op. cit., V. III, p. 693

l'officier, peuvent monter à bord du navire semoncé. La visite proprement dite, consistant seulement dans l'examen des papiers du bord, peut avoir lieu à bord du navire semoncé ou à bord du croiseur. Dans ce dernier cas, le capitaine semoncé se rend lui-même avec ses papiers à bord du croiseur; mais l'ordre d'effectuer ce déplacement, donné à un étranger par un commandant dont il n'est point le subordonné, a un caractère humiliant; il expose le neutre à une plus longue détention de ses papiers et même à leur perte. En outre, le vaisseau de guerre peut plus facilement se passer de quelques hommes que le navire de commerce; ce dernier peut se trouver fort exposé par suite de l'absence ou la perte éventuelle de quelques matelots. Tous les traités qui ont réglé l'exercice de la visite portent que le belligérant pourra envoyer à bord du navire de commerce une embarcation; et plusieurs lois intérieures, portées par des belligérants pour régler la pratique de la course par leurs sujets, ont laissé au croiseur le choix d'envoyer une embarcation à bord du navire neutre ou d'appeler le capitaine neutre auprès de lui.

On admet en général de nos jours, du moins en théorie, que le commandant du vaisseau de guerre doit, en principe, se borner à examiner les papiers du navire de commerce (1), afin de s'assurer, au moyen de cet examen, si ce navire est ennemi ou neutre et si, bien que neutre, il ne peut être traité comme

(1) La visite ayant seulement pour but de permettre au belligérant de s'assurer de la neutralité du bâtiment, de la destination et de la nature du chargement, il n'est pas nécessaire d'exiger la production d'autres documents que ceux servant à établir ces différents points.

La production en temps utile des papiers de mer, tenus avec régularité, servent à établir le caractère du navire; mais si les circonstances permettent de conclure avec raison que les papiers du navire, bien que tenus régulièrement, sont faux, les cours des prises ne seront point tenues d'avoir égard à ces documents.

On dit parfois que le pavillon et les papiers du navire sont concluants quant au caractère du navire; on doit entendre par là que la personne qui invoque le bénéfice de ces preuves n'est pas libre, lorsqu'elles agissent à son désavantage, lorsqu'elles lui attribuent le caractère ennemi, de se dégager et de dénier les preuves qu'elle a invoquées; mais ces preuves ne sont pas concluantes vis-à-vis des tiers; les tiers peuvent, si ces preuves attribuent le caractère neutre au navire, démontrer qu'on n'y a eu recours que dans le but de déguiser le caractère réel du navire.

ennemi. Le belligérant ne peut donc a priori étendre son droit à la visite du navire et de la cargaison : ce serait sinon poser, sans y être habilité, un véritable acte de juridiction sur territoire étranger ; ce serait attenter à la liberté de la navigation en pleine mer. Les principaux papiers de bord pouvant être consultés par les croiseurs sont : le passeport et les autres certificats qui établissent la nationalité du navire et de la cargaison ; les connaissements ou polices de chargement ou de cargaison, c'est-à-dire les documents concernant la destination et la nature de la cargaison et constituant pour celle-ci une sorte de lettre de voiture ; la reconnaissance des marchandises reçues à bord par le capitaine ; le rôle d'équipage qui renseigne la nationalité du capitaine et de l'équipage. Cette énumération n'est pas limitative ; il y a, concernant les papiers de bord ou lettres de mer, une telle variété dans la pratique des Etats, qu'on ne peut établir de règle uniforme à cet égard (1). En l'absence de traités, le navire reste soumis sur ce point aux lois de son souverain, et on ne peut lui demander que les preuves reconnues par ces lois (2). Les officiers de marine et les cours des prises, appelés à prendre des décisions sur l'existence des papiers de mer, sont donc obligés de tenir compte des traités, des lois et des usages de l'Etat auquel appartient le navire (3). En fait, il y a divergence, non seulement dans les opinions des publicistes, mais aussi dans les lois des divers Etats et dans les décisions de leurs cours des prises, quant à la nature

(1) Ainsi l'article 173 du code de commerce français de 1807 portait que « toute convention pour le louage d'un vaisseau, appelée charte-partie, doit être rédigée par écrit. » Le même code exigeait la présence à bord d'un exemplaire de la charte-partie, ou contrat entre l'affréteur et le capitaine ou propriétaire du navire. La condition d'un écrit était naturelle à une époque où la charte-partie était en général l'œuvre du capitaine. De nos jours, grâce au télégraphe, les propriétaires de navires ne sont plus obligés de laisser aux capitaines le soin de conclure les affrètements ; aussi, la loi belge du 21 août 1879 n'impose-t-elle plus au capitaine l'obligation d'être muni d'un exemplaire d'un contrat qui se conclut souvent sans écrit et loin de lui.

(2) Hautefeuille, op. cit., t. III, p. 244.

(3) Loi belge du 21 août 1879. « Le capitaine doit avoir à bord : — l'acte de propriété du navire ; — l'acte de francisation ; — le rôle d'équipage ; — les connaissements ; — les procès-verbaux de visite ; — les acquits de payement ou à caution des douanes. »

des papiers de mer ou documents requis pour prouver la neutralité du navire ; toutefois, on peut dire, en résumé, que le navire doit être muni de documents, dont le nombre et la teneur peuvent différer selon les Etats, mais dont le but, partout identique, est d'établir la nationalité du navire, sa propriété, sa destination, la nature et la propriété de son chargement.

Tous les Etats ont adopté la règle qu'un navire rencontré en temps de guerre, dépourvu des papiers essentiels pour prouver sa nationalité, ne peut réclamer la protection du souverain dont il arbore le pavillon. Le belligérant peut l'envisager comme ennemi, le saisir et le conduire dans un de ses ports, pour y faire prononcer sur la validité de la saisie. En temps de guerre, le bâtiment qui prend la mer doit être muni des preuves officielles de sa nationalité (1) ; s'il néglige cette précaution, exigée par tous les Etats, le capitaine ne peut s'en prendre qu'à lui-même; c'est par sa faute qu'il se trouve privé de la protection de son souverain. Il en sera de même si les papiers nécessaires sont incomplets. Cette règle est encore admise si les papiers du navire sont irréguliers. On entend par là ceux qui ne sont pas revêtus de la forme, exigée par l'autorité dont ils émanent, pour faire foi de leur contenu; par exemple, ceux qui ne sont pas signés ou ceux qui, réunissant toutes les formes exigées, ont perdu leur valeur par l'expiration du terme assigné à leur validité (2). Les lois des belligérants et l'usage soumettent aussi à la saisie tous les navires neutres porteurs de papiers doubles, c'est-à-dire émanant de deux Etats différents, ou émanant du même Etat, mais renseignant des faits différents ou opposés (3). L'usage de faux papiers

(1) « Sont encore de bonne prise les vaisseaux avec leur chargement, dans lesquels il ne sera trouvé chartes-parties, connaissements ni factures. » Ordonnance de 1681, art. 6, tit. IX, liv. III.

Les navires se livrant à la navigation de cabotage ne sont pas, en général, exposés à être confisqués pour le seul fait d'être dépourvus de quelques-unes des pièces exigées usuellement des navires au long cours.

(2) Les papiers de bord ne présentant pas tous la même importance, le même degré de suspicion ne s'attache pas à leur absence ou à leur irrégularité, et celle-ci n'a, dès lors, pas pour tous les mêmes effets.

(3) Les papiers doubles, de quelque nature qu'ils soient, entraînent, selon la pratique suivie par l'Espagne, confiscation du navire et de la cargaison.

est envisagé par les cours des prises comme un motif suffisant de condamnation, si elles peuvent convaincre les délinquants de les avoir employés avec l'intention de léser le belligérant dans l'exercice de ses droits légitimes (1). Le fait de cacher les papiers de bord, essentiels pour déterminer le caractère du navire, autorise, d'après l'usage, la détention du bâtiment; mais cet acte ne suffit pas non plus par lui-même pour entraîner sa condamnation; on peut l'assimiler au fait d'avoir détruit ou rendu illisibles les papiers de bord; il constitue une circonstance aggravante de suspicion, une présomption qui peut être détruite par la preuve contraire. Cependant, dans nombre de pays, le dernier fait énoncé est suffisant pour induire la culpabilité et exclure toute preuve subséquente. Il n'en est cependant point ainsi en Angleterre (2), et la règle moins rigoureuse admise dans ce pays a été suivie par la cour suprême des Etats-Unis. Celle-ci estime que la destruction des papiers de mer n'est pas, par elle-même, un motif suffisant de condamnation, car elle peut avoir été occasionnée par accident, nécessité, en un mot, par une force supérieure.

Il est à remarquer que les publicistes qui n'admettent pas le droit de recherche combattent la pratique de la saisie basée sur la circonstance de papiers doubles ou sur celle d'avoir jeté à la mer ou détruit les papiers du navire; car, disent-ils, le visiteur ne peut s'assurer de ces circonstances qu'en pénétrant dans l'intérieur du navire, en ouvrant les armoires, en procédant à une enquête, à un interrogatoire de l'équipage, en un mot, en pratiquant des recherches.

Des navires neutres peuvent se trouver en mer au moment de la notification de la guerre et ne pas être munis de tous les papiers nécessaires pour prouver légalement aux belligérants leur nationalité et l'innocuité de leur chargement. En droit, ces

(1) En d'autres termes, il y aura lieu à confiscation, s'il y a des raisons de croire que la simulation a eu pour but de tromper le capteur, afin de lui soustraire une prise à laquelle il a droit.

(2) En Angleterre, ce fait, comme celui de naviguer sous un faux pavillon, ou avec de faux papiers, ou avec des papiers irréguliers peut entraîner la condamnation du navire, s'il est un effet de la mauvaise foi du commandant du navire.

navires ne devraient pas être soumis à la capture; en effet, ils sont sortis des ports avant d'avoir eu connaissance certaine de la guerre, sans avoir, par conséquent, dû se procurer les documents exigés durant celle-ci pour prouver leur nationalité et l'innocuité de leur chargement aux croiseurs belligérants, car ces documents sont souvent inutiles et, dès lors, négligés en temps de paix. Ces navires, en cours de voyage, ne devraient point pour ce motif être soumis à capture, à moins qu'ils n'aient passé par un port de leur nation où il leur fût possible d'obtenir les documents nécessaires. La solution donnée en fait dans ces divers cas a été dictée plutôt par l'intérêt des belligérants que par les principes du droit, et ces navires sont soumis à capture.

Les navires qui ne peuvent prouver leur nationalité par leurs papiers de bord sont donc saisissables. Quand il y a lieu de capturer un navire pour cette raison, la saisie s'étend au bâtiment et à toute la cargaison. La nationalité même est en question et le navire n'étant pas reconnu comme neutre est présumé ennemi, or l'on sait que les objets trouvés à bord d'un navire ennemi sont présumés ennemis.

En cas de soupçons graves, la pratique internationale autorise à faire des recherches ou perquisitions sur le navire (1). On les confond souvent, sous le nom de visite, avec les formalités dont il a été question jusqu'à présent. Un petit nombre seulement de lois intérieures ont traité des recherches et elles l'ont fait d'une manière très peu nette. Les conventions qui ont réglé minutieusement les formalités du droit de visite n'ont pas réglé celles des recherches. La majorité de publicistes admettent la légitimité des recherches. Le droit de visiter le navire et le chargement ne peut naître que s'il y a des motifs sérieux de douter de la véracité des papiers de bord : en cas d'absence, en cas d'altération manifeste ou même de raisons graves pour présumer l'altération de ces papiers, en cas d'insuffisance de ces documents ou lorsqu'ils sont dupliqués. « Les navires marchands ennemis, » dit Ortolan, « ont souvent à bord plusieurs expéditions fausses destinées à cacher leur véritable caractère, et un droit de vérification

(1) Hautefeuille, op. cit., t. III, p. 79.

sur le chargement doit nécessairement être exercé outre l'examen des papiers, si l'on soupçonne à bord de la contrebande de guerre destinée pour l'ennemi. » D'après la pratique française, l'absence de tel ou tel document requis n'entraîne pas nécessairement les recherches. L'Angleterre, qui a toujours exigé une grande régularité dans les papiers du navire, impose, dès que naît un soupçon, la visite minutieuse du navire et de la cargaison. On peut donc dire : il y a en général lieu de pratiquer des recherches, chaque fois que le belligérant a des motifs fondés de présumer qu'il se trouve à bord des objets destinés aux usages de la guerre (1).

On distingue souvent dans les recherches deux catégories de faits principaux. D'abord, les perquisitions ou les recherches proprement dites. Elles ont lieu en présence du commandant du navire neutre, obligé d'ouvrir toutes les écoutilles, toutes les armoires, tous les réduits fermés et de permettre au croiseur de se livrer à une perquisition exacte et minutieuse. Ensuite, l'interrogatoire du capitaine et des hommes de l'équipage. Ces divers actes, disent les adversaires du droit de recherche, constituent des actes d'autorité, des actes de juridiction : un juge seul a le droit d'entrer dans un domicile privé pour y faire des recherches dans tout ce qu'il rencontre, interroger les personnes, constater leurs réponses et prendre, en conséquence, des mesures, comme, par exemple, la saisie de certains objets; toute juridiction exercée par un souverain hors de son territoire est un attentat à la souve-

(1) Règlement des prises de l'Institut de droit international, § 19 : « Si les papiers de bord ne sont pas en ordre ou si la visite opérée a fait naître un soupçon fondé, l'officier qui a opéré la visite est autorisé à procéder à la recherche. »

§ 20 : Il y a soupçon fondé dans les cas suivants : 1° lorsque le navire arrêté n'a pas mis en panne sur l'invitation du navire de guerre; 2° lorsque le navire arrêté s'est opposé à la visite des cachettes supposées récéler des papiers de bord (ou de la contrebande de guerre) ; 3° lorsqu'il a des papiers doubles ou faux, ou falsifiés, ou secrets, ou lorsque ses papiers sont insuffisants, ou lorsqu'il n'a point de papiers; 4° lorsque les papiers ont été jetés à la mer ou détruits de quelque autre façon, surtout si ces faits se sont passés après que le navire a pu s'apercevoir de l'approche du navire de guerre; 5° lorsque le navire arrêté navigue sous un pavillon faux. »

M. de Martens admet, comme justifiant aussi les recherches, la circonstance que le navire se dirige vers un point autre que celui indiqué dans son passeport comme lieu de sa destination.

raineté de la nation étrangère où il prétend exercer cette juridiction; or, le navire neutre est une partie du territoire de la nation dont il porte le pavillon. Réponse à cette objection a déjà été faite en parlant de la visite proprement dite.

L'exercice du droit de recherche entraîne certes de graves inconvénients pour le navire visité; il y a pour lui perte de temps, dérangement et souvent avarie de la cargaison, atteinte portée à la légitime fierté des officiers et de l'équipage. Les règlements maritimes des différents Etats ont donc pris des dispositions pour atténuer ces inconvénients autant que faire se peut. Les règlements français stipulent que les cachettes, caisses ou ballots seront ouverts sur la réquisition de l'officier du croiseur, par les soins du capitaine du navire visité et non par les matelots du croiseur. Le Manuel des prises britannique défend toute vexation inutile; il ordonne de s'abstenir de toutes menaces, de toutes mesures d'intimidation; il prescrit d'éviter, dans la mesure possible, tout dommage à la cargaison, et de remettre tout en place, aussi promptement et aussi soigneusement que possible, une fois la visite terminée.

Si les soupçons sont confirmés au cours de la perquisition, il y aura lieu, le cas échéant, de saisir le navire. Si le commandant du navire de guerre croit avoir acquis la certitude qu'il y a seulement des marchandises saisissables, il doit en faire, si possible, l'appréhension; mais, si le capitaine qui a la garde de ces objets y fait opposition, il n'y aura d'autre moyen d'en venir à une décision légale que de recourir à une autorité judiciaire à laquelle les parties devront se soumettre, et la prise devra être conduite dans le port le plus rapproché de l'Etat du capteur, afin de procéder à un examen subséquent. Le capteur sera pleinement responsable des frais et dommages, s'il a agi sans motif suffisant dans l'opinion de la cour des prises appelée à prononcer. En vue notamment de cette instance, l'officier qui a procédé à la visite doit annexer au passeport, ou autre document destiné à établir la nationalité du navire visité, un memorandum de la visite ou de la recherche, spécifiant la date et l'endroit où elle a eu lieu, le nom du vaisseau qui y a procédé et de son commandant. L'offi-

cier est tenu d'apposer sur ce document sa signature, suivie de la mention de son grade.

On a vu que les Etats neutres font parfois escorter leurs navires de commerce par des vaisseaux de guerre. Cette coutume remonte au moyen âge. A cette époque, les navires naviguaient en convoi sous la protection de vaisseaux de guerre, dans le but de se garantir contre les attaques des pirates. Vers le milieu du XVIIe siècle, Christine, reine de Suède, émit la prétention de résister à l'exercice du droit de visite du convoi sous la protection d'un vaisseau de guerre de l'Etat neutre. Le code danois de Christian V, de l'année 1688, renfermait une disposition, dont la teneur était que, dans le cas où, par crainte des corsaires ou autres dangers, des vaisseaux marchands, appartenant aux sujets danois, voudraient s'entendre pour leur protection mutuelle et trouveraient entre eux un vaisseau propre à être armé en guerre, ce vaisseau était autorisé à protéger les autres et à ne permettre à aucun vaisseau étranger, sous aucun prétexte, de visiter ou d'examiner leurs papiers de bord. Ce système fut défendu avec beaucoup de zèle par les Hollandais. Néanmoins, les traités conclus avant 1782, même ceux qui eurent pour but d'établir la neutralité armée, gardèrent le silence sur la visite des navires convoyés; par contre, la plupart des traités conclus depuis cette époque stipulèrent expressément qu'en principe les navires convoyés seraient exempts de la visite et que la déclaration de l'officier, chef de l'escorte, suffirait. On peut mentionner notamment à cet égard l'article 5 de l'acte de neutralité armée de 1800. Depuis la paix de 1815, tous les traités conclus par les Etats maritimes de l'Europe et de l'Amérique, à l'exception de ceux dans lesquels l'Angleterre fut partie, ont stipulé que la visite ne pourrait être exercée sur les navires de commerce neutres naviguant sous escorte d'un bâtiment de guerre de leur nationalité. La question avait, à cette époque surtout, une importance considérable pour les neutres. Eviter l'exercice du droit de visite du navire neutre, grâce à l'affirmation du commandant du convoyeur que les navires convoyés ne transportaient point d'articles de contrebande de guerre, c'était s'assurer indirectement l'immunité que

les neutres réclamaient, comme on l'a vu, pour les marchandises naviguant sous leur pavillon.

Les publicistes récents du continent ont, en général, soutenu que les navires sous convoi neutre étaient soustraits à l'exercice du droit de visite et de recherche (1). Quelques-uns toutefois ont limité l'exemption au cas de navires marchands escortés par un vaisseau de guerre de leur propre nation, en faisant valoir que, dans ce cas seul, la déclaration du commandant est suffisante pour établir le caractère des navires et de leurs cargaisons, placés sous son escorte et sa protection. On peut ranger parmi les publicistes qui admettent l'immunité de la visite des navires sous convoi : de Martens, Klüber, Heffter, Hautefeuille, Ortolan, Massé. Suivant Ortolan toutefois, si un croiseur informait le commandant du convoi qu'il a la preuve qu'un ou plusieurs navires escortés sont sujets à capture, comme étant des navires ennemis ou comme ayant à bord des articles de contrebande destinés à un port de l'ennemi, le commandant devrait procéder de suite, de concert avec le croiseur, à la vérification de ces allégations. Hautefeuille est d'avis que, si l'on procède à semblable examen, il doit avoir lieu par l'officier neutre seul et que la parole de celui-ci doit suffire. Les publicistes anglais suivent l'opinion de sir William Scott, d'après laquelle l'intervention du souverain neutre, par la présence d'un vaisseau armé, ne peut priver le croiseur légalement commissionné de l'exercice du droit légitime de visite et de recherche. Manning dénie, en vertu de la loi générale des nations, aux neutres sous convoi le droit d'être exempts de la visite, mais il estime désirable que ce droit leur soit octroyé par un accord entre Etats. La plupart des publicistes américains ont déclaré que l'exemption ne pouvait être réclamée comme un droit (2.) Rationnellement, le navire convoyeur est moins une protection matérielle qu'une sorte de complément de preuve de la nationalité et de la neutralité des navires convoyés. Cette manière de justifier ces deux faits présente même plus de garanties que l'inspection

(1) Notamment tous les défenseurs des droits des neutres se prononcent en faveur d'une créance entière dans la déclaration du commandant de l'escorte.

(2) Voy. notamment Halleck, op. cit., V. II, C. XXVII, § 21.

des papiers du navire. L'affirmation de l'officier commandant l'escorte est, en effet, faite au nom de son souverain. Cet officier a reçu de son souverain l'autorisation de certifier à tous ceux qui peuvent s'en enquérir que les navires convoyés appartiennent à la nation dont il est le représentant et observent les lois de la neutralité. Le souverain a délégué à cet officier tous les pouvoirs à cet égard, comme il les délègue aux fonctionnaires chargés de délivrer les papiers de mer aux commandants des navires. D'autre part, cet officier est présumé mieux renseigné sur la nature de la cargaison des navires sous son escorte que ne pourrait l'être un croiseur étranger, même après la visite : le commandant du croiseur ignore, en effet, le plus souvent la langue dans laquelle sont rédigés les papiers du bord; de plus, ces papiers sont sortis des mains des fonctionnaires chargés de leur donner le caractère d'authenticité; ils peuvent avoir été falsifiés; ils peuvent ne pas être entre les mains de leur détenteur légitime; le commandant du convoi, au contraire, exerce directement un pouvoir qui lui a été délégué par son souverain. Mais l'Etat auquel incombe l'organisation des convois maritimes a, de son côté, le devoir de prescrire aux commandants des convoyeurs de s'assurer avec soin du caractère des navires convoyés, de la nature et de la destination de leur cargaison, de ne les admettre dans le convoi qu'après avoir examiné attentivement leurs papiers de bord et leur chargement, qu'après avoir acquis la conviction qu'ils ne transportent pas de contrebande. Un règlement rigoureux sur ce point est une condition indispensable pour faire exempter de la visite les navires convoyés. Alors, si un Etat neutre fait escorter des navires de commerce par des vaisseaux de guerre et si le commandant de l'escorte produit ses pouvoirs et donne aux belligérants l'assurance que le convoi est neutre et ne transporte pas de contrebande, il n'y a pas lieu, en principe, de procéder à la visite. Les croiseurs belligérants se contenteront donc, dans la règle, d'examiner les pouvoirs du vaisseau chargé d'escorter le convoi et de recevoir de son commandant les renseignements nécessaires. Mais si le commandant du navire convoyeur refusait de faire la déclaration requise, s'il la faisait d'une manière incomplète ou

insuffisante, si les circonstances étaient de nature à faire présumer qu'il abuse de sa position, ou s'il y a des raisons fondées de croire que sa bonne foi a pu être surprise et de présumer que l'un ou l'autre navire du convoi est en défaut, la visite doit être regardée comme légitime. A côté du respect des droits des neutres, les Etats belligérants ont, de leur côté, le devoir d'assurer celui de leurs droits et de leurs intérêts; on ne peut, dès lors, exiger d'eux qu'ils renoncent absolument et dans tous les cas, sur la simple affirmation du commandant du convoyeur, à visiter les navires suspects; en effet, les autorités neutres peuvent avoir été induites en erreur, elles peuvent n'avoir pas procédé dans les ports d'embarquement à la surveillance des marchandises avec tout le soin qu'y apporteraient les belligérants dont les intérêts sont directement en jeu, le neutre peut aussi différer d'opinion avec le belligérant quant aux articles envisagés comme contrebande. Sans doute, deux Etats peuvent établir par un pacte spécial que le fait d'un de leurs navires de guerre escortant un convoi de navires de commerce suffira pour leur faire admettre, dans tous les cas, la présomption absolue que le convoi ne renferme rien de suspect et pour l'exempter de toute visite, mais aucun Etat n'a le droit d'imposer cette conviction par le seul usage de la force (1).

La pratique anglaise n'admet point l'immunité de la visite pour les navires sous convoi. L'article 14 des Instructions françaises de 1870 porte que les croiseurs se borneront à réclamer du commandant du convoi une liste des bâtiments placés sous sa direction, avec la déclaration écrite qu'ils n'appartiennent pas à l'ennemi et ne sont engagés dans aucun commerce illicite; si toutefois ils avaient lieu de soupçonner que la religion du commandant du convoi a été surprise, ils communiqueraient leurs soupçons à cet officier, qui procéderait seul à la visite des bâtiments suspects. Le projet de règlement des prises maritimes, adopté par l'Institut de droit international en 1887, a admis l'immunité de la visite pour les navires sous convoi : (§ 16) « si le

(1) « Tout pouvoir belligérant qui n'est pas partie à l'engagement a le droit de s'en tenir à la seule garantie reconnue à cet égard par le droit des gens. » Kent. Comment., pp. 154, 155.

commandant du convoi remet au navire du belligérant qui l'arrête une liste des navires convoyés et une déclaration signée par lui et portant qu'il ne se trouve à bord aucune contrebande de guerre et indiquant la nationalité des navires convoyés. »

Dans le cas où le belligérant estime nécessaire de procéder à la visite, il doit permettre au commandant du convoi de déléguer un officier pour y assister. Si le belligérant croit avoir découvert de la contrebande, il doit en avertir le commandant du convoyeur; celui-ci pourra alors charger un officier d'accompagner le navire inculpé devant le conseil des prises le plus rapproché et d'y participer aux débats pour défendre les droits du neutre. Il peut y avoir des cas où le belligérant sera en droit d'insister auprès du commandant du convoi pour qu'une vérification soit faite par ce dernier lui-même; ce sera le cas, si, à la faveur de la nuit ou d'une tempête, des navires de commerce étrangers se sont glissés dans le convoi en arborant le pavillon de l'Etat convoyeur. Si le belligérant fournit au convoyeur des indices sérieux de faits de cette nature, celui-ci devra procéder à la visite à bord des navires suspects (1).

Les navires marchands, admis expressément et après examen préalable dans le convoi, jouissent seuls de la protection du vaisseau convoyeur. Les navires qui ont quitté le convoi en route ou qui en ont été séparés pourront être arrêtés en pleine mer comme suspects et être visités par les croiseurs belligérants.

On se demande si un vaisseau de guerre peut accorder la protection du convoi à un navire de commerce d'une nation étrangère. Les traités relatifs à la neutralité armée stipulaient que les vaisseaux de guerre de chacun des Etats ligués escorteraient indifféremment les navires de commerce des autres. Rationnellement, on ne peut se rallier à cette pratique. La déclaration du convoyeur concernant les navires convoyés est en relation étroite

(1) On peut noter que l'article 4 du Traité maritime conclu à St-Pétersbourg entre la Grande-Bretagne et la Russie, au mois de juin 1801, traité auquel accédèrent comme parties principales le Danemark et la Suède en 1802, énonce toutes les formalités à suivre pour procéder à la visite, dans le cas où un convoi de navires marchands est escorté par un vaisseau de guerre. Voy. Wildman, op. cit., Vol. II, pp. 131, 132.

avec l'affirmation de sa propre nationalité, au moyen du pavillon et du coup d'assurance, dans le cas seulement où les navires convoyés sont de la même nationalité que le convoyeur. D'autre part, le convoi entraîne une responsabilité pour l'Etat qui l'a organisé; s'il y a fraude de la part d'un navire convoyé, la responsabilité retombe sur l'Etat auquel appartient le convoyeur; or, cet Etat ne peut être rendu responsable de personnes qui ne sont pas soumises à sa juridiction, sur lesquelles il n'a aucune autorité, auxquelles il ne peut donc défendre la fraude (1). Quant au navire de guerre neutre qui admettrait dans son convoi un navire ennemi, il manquerait gravement aux devoirs de la neutralité. Non seulement il ne mettrait point par là le navire convoyé à l'abri de la confiscation, mais il exposerait l'Etat neutre à des réclamations; et le convoi ainsi que le navire convoyeur lui-même pourraient être capturés.

Les Etats belligérants font aussi escorter par des navires de guerre les navires de commerce de leur nationalité, afin de les soustraire à la capture par l'ennemi. Le neutre qui se place sous la protection d'un tel convoi ne manque pas, pour cela seul, aux devoirs de la neutralité. S'il vient à être capturé avec le convoi, il lui suffira, pour échapper à la confiscation, de prouver sa nationalité et l'innocuité de son opération commerciale; le seul fait d'avoir navigué de conserve avec les navires d'un Etat en guerre avec le capteur, mais en paix avec son propre Etat, n'est pas une raison suffisante pour entraîner condamnation. Les Anglais condamnent toutefois le navire neutre qui cherche protection dans un convoi ennemi.

La question du droit de visite des navires convoyés a perdu pour plusieurs Etats une grande partie de sa valeur pratique. Certes, théoriquement, il semble plus facile de convoyer de nos jours une flotte de vapeurs de commerce, demeurant aisément groupés, que d'escorter, comme jadis, un convoi de navires à voiles, souvent éparpillés par suite de leur allure différente; mais,

(1) Le Règlement des prises, adopté par l'Institut de droit international en 1882, portait exemption du droit de visite seulement « à l'égard des navires neutres convoyés par un navire de guerre de leur Etat ».

d'autre part, le développement de la flotte commerciale des grandes puissances maritimes a mis leur marine de guerre dans l'impossibilité de fournir une escorte suffisante à tous leurs navires marchands; de plus, les navires à vapeur pouvant atteindre des vitesses fort différentes, les meilleurs marcheurs du convoi devraient régler leur marche sur les plus lents; il n'est pas à présumer qu'ils s'y résigneront facilement.

Les vaisseaux de guerre neutres sont soustraits au droit de visite (1). Cette immunité s'explique naturellement par les égards que les gouvernements se doivent entre eux et par le respect dû au pavillon militaire. Le vaisseau de guerre représente à tel point l'Etat dont il porte le pavillon, il s'identifie tellement avec lui, que le soumettre à la visite équivaudrait à exercer un contrôle sur le territoire même de l'Etat neutre (2). L'immunité est universellement admise. Des publicistes ont exprimé l'opinion, assez juste, qu'elle devait aussi être étendue aux navires qui, sans être des vaisseaux de guerre, sont cependant des navires de l'Etat. Mais ces publicistes ne sont pas d'accord sur le sens à donner au

(1) Il n'est pas inutile de remarquer ici que, si deux vaisseaux de guerre se rencontrent en pleine mer et si l'un d'eux désire connaître réellement la nationalité de l'autre, il doit arborer ses vraies couleurs et tirer un coup de canon, soit à poudre, soit à boulet perdu. L'autre vaisseau doit répondre de la même manière : hisser son pavillon et tirer également un coup de canon à poudre ou à boulet perdu. Ce coup de canon, appelé : coup d'assurance, est la parole d'honneur, donnée par le commandant et par tout l'état-major du navire, que le pavillon arboré est bien celui de l'Etat auquel appartient le navire. Il n'y a pas lieu de vérifier cette parole, il n'y a pas lieu de visiter pour s'assurer de la nationalité. Le commandant qui dissimulerait sa véritable nationalité serait déshonoré. Ce respect dû aux vaisseaux de guerre les exempte aussi de la visite pour ce qui concerne la contrebande. Tous les Etats reconnaissent et admettent que les vaisseaux de guerre ne se livrent à aucune espèce de commerce et ne transportent donc pas de contrebande. D'autre part, ces vaisseaux ont toujours à bord, à raison de leur nature même, des armes et des munitions de guerre; si la visite était admise, elle ne pourrait voir, dans ces approvisionnements indispensables, une tentative de transport de contrebande. Voy. Hautefeuille, op. cit., t. III, p. 8.

(2) « Ce qui est vrai, » dit Ortolan, « c'est que, si le navire est bâtiment de guerre, il est, en outre, une forteresse mobile, portant dans son sein une portion même de la puissance de cet Etat, des officiers et un équipage qui forment dans leur ensemble un corps organisé de fonctionnaires et d'agents militaires ou administratifs de la nation. » Op. cit., t. I, p. 188.

terme « navires d'Etat ». Pour les uns, ce sont les navires employés d'une manière permanente et exclusive au service de l'Etat; pour d'autres, ce sont les navires qui se trouvent même momentanément à son service. Le but que l'on s'est proposé, en étendant l'immunité à d'autres navires que les vaisseaux de guerre, étant de respecter l'honneur dû à un Etat ami, il paraît plus rationnel d'admettre que l'immunité doit s'appliquer seulement aux navires affectés à l'exercice d'une fonction publique de l'Etat. Ainsi, assurer le payement des droits de douane est une fonction afférant à l'Etat; le pilotage, bien que pratiqué dans plusieurs pays par l'Etat lui-même, n'est pas une des fonctions nécessaires de l'Etat; il en est de même du transport de la correspondance privée.

Si les paquebots-poste ne sont pas encore, en droit international, couverts par l'inviolabilité (1), ils doivent cependant être traités avec plus d'égards que les navires ordinaires. D'une part, à cause de leur caractère semi-officiel, on doit, à moins de soupçons graves, avoir confiance dans leur manifeste et dans la parole de leur commandant. Ces navires étant affectés au transport des dépêches par un contrat qui les lie à l'Etat, on pourrait les envisager en quelque sorte comme des navires revêtus d'un caractère public. D'autre part, on ne doit pas perdre de vue que le moindre retard dans leur marche peut entraîner les plus grands préjudices pour le service international dont ils sont chargés (2).

(1) La convention postale entre la France et l'Angleterre porte : « Lorsque les paquebots employés par l'administration des postes de France et par l'administration des postes britanniques seront des bâtiments nationaux, propriété de l'Etat, ou des bâtiments appartenant à des compagnies subventionnées pour l'exécution du service postal, ces paquebots ne pourront être détournés de leur destination, ni être sujets à saisie, embargos ou arrêts de prince, etc. » Des conventions semblables ont été conclues entre d'autres Etats. Voir aussi l'article 15 du traité du 4 août 1896 entre la France et le Japon.

(2) L'article 7 du Règlement des prises, adopté par l'Institut de droit international en 1882, était conçu dans ces termes : « Lorsque le navire à visiter est un paquebot-poste, il ne sera pas visité, si le commissaire du gouvernement dont il porte le pavillon, se trouvant à son bord, déclare par écrit que le paquebot ne transporte ni dépêches, ni troupes pour l'ennemi, ni de la contrebande de guerre pour compte et à destination de l'ennemi. » La pratique française incline dans ce sens; il en fut notamment ainsi pendant la guerre de 1870. Admettre sans

En pratique, un belligérant hésitera avant de s'emparer d'un navire postal et de fouiller les quantités de sacs de dépêches qu'il transporte, pour y rechercher une correspondance de son adversaire ayant le caractère de contrebande.

Le droit de visite cesse en même temps que la guerre. Il serait, en effet, irrationnel de soumettre le neutre à l'exercice d'un droit dérivant de la guerre quand celle-ci a cessé d'exister et qu'il n'y a plus ni belligérants, ni neutres.

On s'est demandé si le droit de visite persiste durant les suspensions d'armes : trêves ou armistices. Les partisans de la négative disent que, les hostilités ayant cessé pendant la durée des suspensions d'armes, la liberté du commerce existe de nouveau tout entière pour les nations pacifiques; les restrictions spéciales imposées par l'Etat de guerre n'existent plus; d'ailleurs, le but principal de la visite, qui est de s'assurer de la neutralité réelle des navires rencontrés, ne se présente plus dans ces circonstances; le belligérant n'a plus intérêt à s'assurer de cette neutralité, car il ne peut plus s'emparer des navires ni des marchandises, même s'il s'agit d'ennemis cachés sous pavillon neutre (1). On peut cependant invoquer pour l'affirmative des raisons très sérieuses : la guerre n'est pas terminée, elle est seulement suspendue; il y a un intervalle de temps durant lequel on ne peut poser des faits que l'adversaire eût pu empêcher si la guerre eût continué, tel le transport par les neutres d'armes et de munitions de guerre à

---

restriction la visite du paquebot-poste, pour examiner la correspondance et s'assurer, même uniquement d'après les signes extérieurs des plis, qu'il ne s'y trouve point de dépêches officielles entre autorités du pays ennemi, serait, dit-on, entraver gravement, sinon supprimer, le droit de relations des Etats neutres et le soumettre à l'arbitraire du belligérant. Les Etats-Unis admettent l'immunité de visite des dépêches, sous réserve qu'elle ne s'appliquera pas aux faux sacs, accompagnés de certificats fabriqués et de sceaux contrefaits. Le Manuel des Prises anglais ne parle pas de la visite du paquebot-poste; il admet l'examen des dépêches, à moins d'instructions contraires données aux croiseurs. Les publicistes anglais les plus récents passent sous silence la visite du navire et de sa cargaison; mais ils semblent favorables à l'exemption de visite des sacs de dépêches.

(1) « Le droit de prise à l'égard des belligérants... cesse durant l'armistice et avec les préliminaires de la paix... » § 5 du Règlement des prises adopté par l'Institut de droit international, en 1882.

l'adversaire; or, pour empêcher semblable transport, il faut bien que les belligérants continuent de pratiquer la visite; les faits de guerre sont défendus, mais l'état de guerre subsiste durant les trêves et armistices; le neutre continue d'être soumis aux devoirs spéciaux que la neutralité lui impose, et le belligérant a le droit d'empêcher, s'il le peut, que le neutre manque à ces devoirs, à son détriment.

LE DROIT DE VISITE ET DE RECHERCHE EN TEMPS DE PAIX.

En principe, le droit de visite d'un navire en pleine mer n'existe pas « ipso jure » en temps de paix. La visite en temps de paix est un acte d'un caractère purement national (1), à moins d'avoir été stipulée par convention spéciale et d'être le résultat d'une délégation. « Sous le couvert de recherche ou vérification du pavillon, des publicistes de divers Etats et des gouvernants anglais ont cependant prétendu exercer un droit de visite en temps de paix (2). D'après eux, ce droit de perquisition pacifique ne serait que l'exercice de la police maritime, appartenant naturellement aux vaisseaux de la marine militaire, et à raison de laquelle ils doivent s'assurer que les navires marchands qui parcourent les mers ont bien droit d'arborer tel pavillon. Mais ces publicistes perdent de vue que l'indépendance réciproque des Etats est un des principes fondamentaux du droit des gens; le droit de visite en temps de guerre et en pleine mer est déjà envisagé comme une atteinte à cette indépendance, une atteinte à la juridiction et au droit de police exercé par chaque Etat sur ses navires à l'exclusion de toute police étrangère. L'indépendance de chaque Etat disparaîtrait sur mer si le droit de visite était admis

(1) Aucun navire n'est soumis à la visite par un navire d'une autre nation, excepté s'il s'agit d'un navire particulier ou autre navire non armé dans les limites territoriales de l'Etat qui procède à la visite. Il ne paraît point nécessaire de reconnaître le droit de visite au delà de cette limite. Dudley-Field. Draft outlines.

(2) Phillimore. Comment., Vol. III, pp. 522 à 524. Hautefeuille, op. cit., t. III, pp. 101, 103.

sans distinction en temps de paix; il ne peut l'être que pour les actes ayant le caractère de crimes contre le droit des nations : telle la piraterie et la traite des noirs qui lui est assimilée. « Hors le cas de guerre, » dit Ortolan, « la vérification du caractère réel d'un navire n'a d'autre but que la répression des crimes de piraterie; d'où il suit qu'on ne doit y procéder que sur des soupçons légitimes et bien fondés, dont il faut prouver l'existence. » Donc, en temps de paix, on n'admet, en principe, que le droit de s'enquérir, en cas de légitime soupçon sur les allures d'un navire rencontré en pleine mer, du fait de savoir s'il a une nationalité. Car, dans la négative, il serait exposé à être considéré comme pirate. Le fondement de ce droit est la sécurité générale de la navigation et la police des mers qui incombe, dans ce but, à tous les Etats.

On tente, de nos jours, d'introduire dans la pratique internationale un droit de visite en temps de paix, à propos de l'exercice du « droit de clôture ». Ce droit consiste dans l'interdiction aux étrangers de l'accès des ports et côtes qui les mettraient en communication avec des rebelles; or, on essaye de l'étendre même à la haute mer, par la pratique de la visite et de la saisie. Pour justifier cette extension, on dit que l'on ne peut dénier à celui qui veut seulement se défendre ce que l'on accorde à celui qui se livre à des opérations agressives, refuser pour la clôture ce qui n'est pas mis en doute pour le blocus et la contrebande, traiter avec moins de rigueur celui qui prend le parti du désordre que celui qui aide un belligérant régulier. On ajoute que des événements récents, notamment l'insurrection de Cuba en 1899, ont démontré la nécessité d'admettre le droit de clôture avec cette extension; car, dit-on, si l'Espagne eût osé défendre ainsi aux étrangers l'accès de l'île en révolte, on eût coupé court aux envois par lesquels les Américains ont alimenté l'insurrection. Un Etat a certes, moyennant avertissement préalable, le droit de pratiquer le droit de clôture sur son territoire maritime, au moyen de la visite et de la saisie; les intérêts particuliers du commerce ne peuvent, en effet, l'emporter sur les exigences de la légitime défense; mais on peut se demander s'il faut permettre à un Etat

de prendre, en dehors du temps de guerre, dans son intérêt exclusif et souvent purement politique, une mesure de police aussi préjudiciable que la visite et la saisie de navires étrangers en pleine mer. En fait, l'exercice rigoureux du droit de clôture, sans extension à la haute mer, suffira presque toujours pour empêcher les secours étrangers destinés à des insurgés de parvenir à destination.

Le droit de visite en temps de paix est stipulé assez fréquemment dans des accords spéciaux entre Etats; il en est ainsi de la convention concernant les pêcheries de la mer du Nord, signée à La Haye, le 6 mai 1882, entre l'Allemagne, l'Angleterre, la Belgique, la France, le Danemark, la Hollande, et de celle conclue à Paris, le 24 mars 1884, entre vingt-six Etats, pour la protection des câbles sous-marins.

L'ESCLAVAGE ET LA TRAITE.

La guerre a donné naissance à l'esclavage. L'histoire de l'esclavage rentre déjà sous cet aspect dans le domaine du droit international. Les premiers esclaves furent des prisonniers de guerre. La majeure partie des peuples de l'antiquité pratiquait et légitimait l'esclavage le plus rigoureux. Chez les anciens Hébreux, comme en général en Orient, l'esclavage présentait toutefois un caractère de douceur qu'il n'eut point en Grèce, ni à Rome. On voit Moïse prendre dans sa législation des mesures minutieuses pour soustraires les esclaves à la cruauté et aux caprices de leurs maîtres. Aucun des célèbres philosophes de la Grèce n'a regardé l'esclavage comme une institution contraire à la justice et à la morale. Aristote le légitime en invoquant une différence de race. Il divise le genre humain en deux catégories : les hommes libres et les esclaves par nature, et il semble comprendre dans cette seconde catégorie tous les étrangers. Il définit l'esclave tantôt une machine animée, tantôt une propriété vivante. L'opinion de Platon ne diffère pas de celle d'Aristote. La Grèce regorgeait d'esclaves. Les esclaves se com-

posaient chez les Grecs de populations vaincues par l'envahisseur, dépouillées de leurs biens à son profit et réduites en servitude, ou encore d'individus achetés; ils devenaient la propriété absolue de leurs maîtres, qui pouvaient en disposer comme de toute autre propriété. Les esclaves étaient constamment soumis à des peines corporelles, et l'on sait que leur témoignage n'avait de valeur en justice que s'il était arraché par la torture. Malgré tout, l'esclavage fut moins cruel chez les Grecs que chez les Romains. « Servus nullum caput habet, » disaient les plus célèbres jurisconsultes de Rome. Ulpien résume en ces termes concis la condition légale des esclaves : « la servitude est assimilée à la mort ». Ne pouvant baser l'institution de l'esclavage sur le droit naturel qui reconnaît la liberté individuelle, les Romains prétendaient le légitimer en invoquant l'usage de tous les peuples. Sous la République, les esclaves furent surtout des prisonniers de guerre, vendus par le prêteur pour compte du trésor ou distribués aux soldats comme part du butin. Les esclaves étaient pour les Romains des instruments de luxe ou de plaisir. Leurs moindres fautes étaient souvent punies avec une cruauté inouïe. Le paganisme ne fit rien pour l'abolition de l'esclavage. Il fallut le changement complet, amené par le christianisme dans les idées et les mœurs de l'humanité, pour ébranler une institution formant une des bases de la société païenne. L'évolution économique des Etats contribua aussi à amener l'abolition de l'esclavage (1). De puissantes causes extérieures retardèrent toutefois longtemps l'action des nouveaux principes proclamés par le christianisme. Les barbares qui envahirent l'Europe y amenèrent leurs propres esclaves et réduisirent en esclavage une partie des habitants des pays conquis. Plus tard, en Afrique, les prisonniers de guerre continuèrent à être réduits en esclavage, à raison des diverses coutumes des tribus répandues sur ce continent. La découverte de l'Amérique amena une recrudescence de l'esclavage dans les possessions coloniales des nations européennes. L'esclavage y prit le caractère d'une do-

(1) Quant à l'action de l'évolution économique sur l'abolition de l'esclavage, voir M. Paul Leroy-Beaulieu. Traité théorique et pratique d'économie politique. Paris, 1896, pp. 528 et suiv.

mination absolue des propriétaires blancs sur les noirs, amenés d'Afrique et vendus aux colons, principalement pour leur fournir des travailleurs capables de supporter les ardeurs du climat de certaines contrées du Nouveau-Monde. L'histoire de l'esclavage dans les colonies européennes du Nouveau-Monde est donc étroitement liée à l'histoire de la traite. La traite et l'esclavage forment néanmoins deux questions distinctes. L'esclavage n'est pas nécessairement cruel. Et même, il arrive que l'esclave est dans une situation matérielle meilleure que celle où il se trouvait, à l'état libre, dans son pays d'origine; mais nul n'ignore les souffrances, si souvent décrites, endurées par l'esclave arraché de force aux siens, enchaîné, enfermé de longs jours sous le pont d'une étroite embarcation avant d'arriver à son lieu de destination (1). Or, l'esclavage seul perpétue la cruelle pratique de la traite; celle-ci n'existe que pour alimenter l'esclavage. L'Eglise et les papes, notamment Léon X, Paul III, Urbain VIII, Benoît XIV, Grégoire XVI, firent de grands efforts pour abolir la traite des noirs (2). La traite fut pratiquée d'abord par les Portugais, puis par les Espagnols et les Anglais. Tout le littoral de l'Afrique, depuis l'embouchure du Sénégal jusqu'à l'extrémité de l'Angola, devint un immense marché d'esclaves, où se fournissaient les nations européennes. La découverte du Nouveau-Monde ouvrit à la traite un débouché considérable. Dès 1502, les Espagnols transportèrent des cargaisons de nègres aux Antilles pour remplacer la population indigène, décimée par leur système de colonisation. Peu à peu, ils étendirent la traite à leurs autres colonies d'Amérique. Les Anglais établis dans les colonies formant actuellement les Etats du Sud de l'Amérique s'empressèrent d'imiter l'exemple donné par les colons des Antilles. Les colons du Nord, vivant sous un climat plus tempéré, pouvaient se passer plus facilement des ser-

(1) Voy. Paul Leroy-Beaulieu. Op. cit., p. 512.

(2) Le troisième Concile de Latran, en 1179, défendit aux chrétiens de faire ou d'acheter des esclaves. La même défense fut faite en 1260, dans l'Eglise d'Orient. Dominique Soto, professeur à l'Université de Salamanque, publia en 1560 son traité « de Justitia et Jure », dans lequel il condamne en termes formels la traite des noirs d'Afrique, pratiquée par les Portugais. En 1839 encore, le Pape Grégoire XVI publia une Bulle condamnant la traite.

vices des esclaves; ils furent aussi plus disposés à écouter la voix de l'humanité. Dès l'année 1645, la colonie de Massachusets promulgua une loi par laquelle il était défendu de vendre ou d'acheter des esclaves, hormi ceux faits prisonniers dans une guerre juste ou réduits à l'esclavage par mesure pénale. Les Etats de Pennsylvanie et de New-Jersey suivirent l'exemple du Massachusetts et essayèrent de mettre un terme à l'importation des esclaves, en levant sur ceux-ci des impôts fort onéreux. Malgré ces mesures, les progrès de l'abolition de l'esclavage se réalisèrent fort lentement. En 1713, lors de la paix d'Utrecht, l'Angleterre se faisait encore réserver expressément par l'Espagne le droit exclusif d'importer chaque année, pendant trente ans, 4.800 esclaves dans les colonies espagnoles (1), et, en 1760, elle résistait à un vœu de la Caroline du Sud, tendant à prohiber toute nouvelle importation d'esclaves. Mais, depuis un siècle environ, le monde civilisé a commencé à modifier entièrement sa manière d'envisager l'esclavage, et on voit l'Angleterre lutter désormais au premier rang pour l'abolition de la traite des noirs. Dès lors, les événements favorables à la disparition de la traite se succèdent rapidement. Les colonies américaines eurent à peine déclaré leur indépendance, en 1776, que le Congrès défendit l'achat d'esclaves amenés d'Afrique. La traite fut défendue en 1778 par l'Etat de Virginie, en 1780, 1787 et 1788 par les Etats de Pennsylvanie, de Massachusetts et de Connecticut. En 1788, Pitt présenta à la Chambre des communes une motion pour l'abolition de la traite, mais elle fut repoussée. Le 2 mai de l'année suivante, Wilberforce ouvrit au Parlement anglais la campagne en faveur de l'abolition de la traite des esclaves, qui, comme on va le voir, aboutit en 1815 au Congrès de Vienne à un premier résultat marquant sur le terrain du droit international. Le Danemark abolit la traite et l'importation des esclaves dans ses colonies à partir de 1803. Un acte du parlement britannique, du 4 mars 1808, fit défense à tout navire anglais de sortir des ports de l'Angleterre pour pratiquer la traite, à partir du 1er mai suivant, et à tout navire, de débarquer

(1) Traité d'Utrecht, A. 12.

des esclaves dans les colonies anglaises, à partir du 1er janvier 1808. L'Angleterre conclut avec le Portugal, le 22 janvier 1815, un traité prohibant la traite sur la côte occidentale d'Afrique au nord de l'Equateur. Les ministres des huit principaux Etats de l'Europe, assemblés au Congrès de Vienne, déclarèrent solennellement, le 8 février 1815, qu'il était temps de mettre un terme à l'esclavage; ils convinrent de s'aider mutuellement pour provoquer l'abolition universelle de la traite des nègres. Les plénipotentiaires reconnurent cependant que leur déclaration générale concernant l'abolition de la traite « ne préjugerait pas le terme que chaque puissance en particulier pouvait envisager comme le plus convenable pour l'abolition définitive du commerce des nègres; que, par conséquent, l'époque où ce commerce devait totalement cesser serait un objet de négociations entre les puissances; bien entendu que l'on ne négligerait aucun moyen propre à en assurer et à en accélérer la marche et que l'engagement réciproque contracté par la présente déclaration entre les souverains qui y avaient pris part ne serait considéré comme rempli, qu'au moment où un succès complet aurait couronné leurs efforts réunis (1) ». Louis XVIII, au mois de juillet 1815, consentit à défendre immédiatement aux étrangers d'importer des esclaves dans les colonies françaises; mais il demanda pour ses propres sujets un délai de cinq années, invoquant, comme raison, qu'ils n'avaient pu se pourvoir d'esclaves durant la guerre. La Hollande, par la convention du 13 août 1815, racheta ses colonies, à l'exception du Cap de Bonne-Espérance et de la Guyanne hollandaise, par la prohibition générale de la traite des noirs et de l'introduction d'esclaves dans les colonies rentrées sous sa domination. L'Angleterre acheta à l'Espagne, par le traité de Madrid du 22 septembre 1817, moyennant 400.000 livres sterling, l'abolition immédiate de la traite au nord de l'Equateur et la promesse d'une abolition complète à dater de l'année 1820. Les puissances européennes se prononcèrent encore en faveur de

(1) A ce Congrès, l'Angleterre demanda en vain l'assimilation de la traite à la piraterie.

l'abolition de la traite des nègres au Congrès d'Aix-la-Chapelle, en 1818. Le 3 mars 1819, un acte du Congrès des Etats-Unis décida l'envoi de navires armés sur la côte d'Afrique, afin de mettre fin au commerce des esclaves, pour autant que les citoyens ou des personnes résidant dans les Etats-Unis étaient engagés dans ce commerce, et une loi du même Congrès, en date du 15 mai 1820, déclara acte de piraterie la traite des noirs, pratiquée par des citoyens ou résidents des Etats-Unis (1). En 1822, au Congrès de Vérône, les puissances européennes se prononcèrent de nouveau en faveur de l'abolition de la traite. Un acte du parlement anglais du 21 mars 1824 déclara le commerce d'esclaves acte de piraterie. Les Etats-Unis et l'Angleterre stipulèrent dans l'article 9 d'un traité conclu à Washington, le 9 août 1842, que « comme, malgré tous les efforts que l'on pourrait faire contre la traite sur les côtes de l'Afrique, elle n'en continuerait pas moins, tant qu'il y aurait encore des marchés ouverts pour la vente des esclaves, les deux puissances contractantes s'uniront pour faire des démarches auprès des gouvernements des pays où de tels marchés existaient encore, afin de les engager à les fermer pour toujours ».

Le droit international moderne envisage l'esclavage comme contraire aux droits de l'homme et le commerce des esclaves comme un crime. Il ne peut y avoir, selon le droit naturel, de propriété de l'homme sur l'homme; un Etat ne peut employer sa souveraineté à l'anéantissement de la liberté individuelle, et tous les Etats sont tenus de faire respecter les droits essentiels de l'humanité. C'est donc en vain que certains Etats invoqueraient leur droit de souveraineté pour introduire ou conserver chez eux l'esclavage (2).

(1) Il faut rappeler aussi l'acte de l'empereur Dom Pedro, supprimant la traite des noirs au Brésil en 1850.

(2) Le 14 mai 1833, le parlement britannique adopta une loi d'émancipation générale des noirs, et, le 1er août 1838, tous les esclaves des colonies anglaises, au nombre de 670,000, recouvrèrent la liberté. L'esclavage a cessé d'exister depuis 1846 dans les colonies suédoises. En France, un décret du gouvernement provisoire, en date du 27 avril 1848, prononça l'abolition immédiate de l'esclavage dans toutes les colonies françaises; 260,000 noirs furent rendus à la liberté.

Il importe à la connaissance du droit des gens d'examiner les principales mesures pratiques, d'un caractère plus spécialement international, concertées entre les Etats pour mettre à exécution les résolutions prises concernant la traite, tout en respectant l'indépendance individuelle des Etats et la liberté de la navigation. Déjà depuis longtemps, les diverses sociétés abolitionnistes proposaient, dans le but d'extirper la traite, d'employer le droit de visite réciproque. Dès le 28 juillet 1817, une convention fut conclue entre l'Angleterre et le Portugal, autorisant la recherche réciproque, sous toute latitude et longitude, des bâtiments se livrant à la traite, par les croiseurs de ces deux Etats. L'Angleterre conclut les années suivantes des conventions analogues avec l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et les Etats de l'Amérique. Le 30 novembre 1831, un traité fut conclu entre l'Angleterre et la France, accordant le droit de visite réciproque des navires des deux Etats dans une zone déterminée, sous certaines conditions. Un nouveau traité, en date du 22 mars 1833, vint compléter ce premier traité. La Sardaigne, la Toscane, les Deux-Siciles, la Suède, le Danemark et les villes hanséatiques y adhérèrent successivement. Au congrès de Vienne, des divergences de vues se firent jour entre l'Angleterre et la France sur les mesures à employer pour extirper la traite (1). Pour l'Angleterre, le seul moyen pratique de mettre fin à la traite maritime était d'admettre comme règle internationale le droit de visite réciproque des navires suspects en temps de paix. La France soutenait, de son côté, que, le droit de visite étant l'exercice d'un droit de suprématie ou d'un droit de guerre, il serait contraire à sa dignité de consentir, même dans un but d'humanité, à le laisser pratiquer en temps de paix sur ses navires par les vaisseaux d'un Etat étranger et qu'à chaque Etat incombait le devoir de surveiller l'usage et d'empêcher l'abus de son

L'esclavage a été aboli aux Etats-Unis depuis 1865. Plus récemment, il a disparu du Brésil et des Antilles. Il n'existe plus aujourd'hui que dans certains Etats musulmans et chez les peuplades du centre de l'Afrique.

(1) Le prince de Talleyrand avait déclaré à ce congrès qu'il n'admettrait en fait de police maritime que celle exercée par chaque nation sur ses propres bâtiments. Le comte de Palmella, ministre du Portugal, fit une déclaration analogue.

propre pavillon. Néanmoins, dans les traités de 1831 et de 1833, le droit de visite fut concédé par la France, mais l'exercice en fut restreint dans des limites géographiques assez étroites (1). Un traité fut encore signé à Londres, le 20 décembre 1841, sur les instances de l'Angleterre, entre les représentants de l'Autriche, de la France, de la Grande-Bretagne, de la Prusse et de la Russie, dans le but d'amener la suppression de la traite. Son article 2 portait que les vaisseaux de guerre des cinq parties contractantes, munis d'ordres ou de mandats spéciaux, pourraient visiter tout navire marchand appartenant à l'une des parties contractantes, soupçonné de se livrer à la traite ou d'avoir été équipé à cette fin; cet article limitait aussi l'espace où le droit pourrait s'exercer (2). En France, l'opinion publique demeurait toujours hostile à la concession du droit de visite, même avec réciprocité, à une puissance maritime comme l'Angleterre. La supériorité incontestable de la marine britannique rendait, disait-on, la réciprocité purement théorique, et, pour qu'il en fût autrement, on eût dû limiter le nombre des croiseurs de chaque Etat chargés de réprimer la traite. L'opinion invoquait l'exemple des Etats-Unis, qui avaient constamment refusé aux vaisseaux de guerre étrangers le droit

(1) 1° Aux côtes occidentales de l'Afrique, depuis le Cap Vert jusqu'à une distance de dix degrés au sud de l'Equateur.

2° Autour de l'île de Madagascar, dans une zone de vingt lieues de largeur.

3° A la même distance des îles de Cuba et de Porto-Rico.

4° A la même distance des côtes du Brésil.

(2) Art. 2, § 3. Le dit droit mutuel de visite ne sera pas exercé dans la mer Méditerranée. De plus, l'espace dans lequel l'exercice du dit droit sera renfermé aura pour limites : Au nord, le 32me degré de latitude septentrionale; à l'ouest, la côte orientale de l'Amérique, à partir du point ou le 32me degré de latitude septentrionale touche cette côte, jusqu'au 45me degré de latitude méridionale; au sud, à partir du point où ce degré de latitude touche la côte orientale de l'Amérique, jusqu'au 80me degré de longitude orientale du méridien de Greenwich ; et à l'est, ce même degré de longitude, à partir de son point d'intersection avec le 45me degré de latitude méridionale jusqu'à la côte des Indes orientales.

La Belgique adhéra au traité du 20 décembre 1841, par convention du 24 février 1848, portant la disposition spéciale suivante : « Tous les navires belges qui seront arrêtés aux stations d'Amérique ou d'Afrique comme se livrant à la traite des nègres seront conduits dans le port d'Anvers ou d'Ostende, pour y être procédé contre les armateurs, le capitaine et les gens de l'équipage, conformément aux lois en vigueur en Belgique. »

de visiter leurs navires de commerce en temps de paix (1). Sous la pression de l'opinion, le gouvernement français refusa de ratifier le traité de 1841 et se rangea du côté des Etats-Unis. Ceux-ci avaient équipé, en commun avec l'Angleterre, des croiseurs chargés de poursuivre sur la côte africaine les négriers proprement dits, tout en s'abstenant de soumettre à la visite les navires marchands étrangers. La marine de guerre des autres Etats de l'Europe ayant acquis depuis cette époque un développement considérable, la crainte de la prépondérance de l'Angletere sur mer ne peut plus être invoquée dans les mêmes termes. D'ailleurs, la concession du droit réciproque de visiter les navires soupçonnés de porter un faux pavillon et de se livrer à la traite ne présente pas de danger pour la navigation commerciale, quand son exercice est limité par des mesures protectrices de la liberté; ainsi, notamment, ce droit doit se borner à l'examen de la nationalité du navire et peut seulement se transformer en perquisition, si la visite proprement dite a provoqué des soupçons plus graves. Un traité conclu le 7 avril 1862, entre l'Angleterre et les Etats-Unis, qui accordait pour dix ans aux croiseurs anglais et américains, munis d'instructions spéciales, le droit de visite réciproque, renferma cette disposition protectrice. Depuis que l'abolition de l'esclavage devint, peut-on dire, générale à la suite de la guerre de Sécession aux Etats-Unis, la suppression de la traite sur mer ne fut plus qu'une question de temps.

Mais les nègres d'Afrique étaient victimes de deux sortes de traites. La première avait pour but de transporter dans les pays où l'esclavage était toléré les noirs amenés de l'intérieur de l'Afrique par les chasseurs d'esclaves; elle se pratiquait au moyen de navires européens. La seconde avait pour objet de transporter d'un point à un autre de l'Afrique les esclaves domestiques; c'était la traite locale; elle se faisait sous pavillon arabe. Les congrès de Vienne, d'Aix-la-Chapelle et de Vérone n'avaient en-

(1) Dès 1814, il entrait dans la politique des Etats-Unis de s'opposer à la surveillance de l'Océan par l'Angleterre en temps de paix, surveillance que celle-ci devrait être amenée à exercer, grâce à la quintuple alliance formée avec les quatre puissances citées plus haut.

visagé que la première de ces traites; le Roi des Belges, Léopold II, attira le premier l'attention sur la nécessité d'abolir la seconde espèce de traite, lors de la fondation de l'Association internationale africaine, en 1877. La conférence africaine de Berlin de 1885, tout en renouvelant les engagements qui liaient déjà la communauté des Etats, s'occupa spécialement de la répression de la traite des esclaves sur terre. Cette conférence aboutit au résultat remarquable de décider la suppression de la traite par un accord commun des Etats et non plus par des traités isolés, et d'en décider la suppression sur terre comme sur mer (1). La conférence de Bruxelles (18 novembre 1889 — 2 juillet 1890), née surtout du mouvement antiesclavagiste provoqué par le cardinal Lavigerie (2), estima que, pour supprimer la traite des esclaves africains, il fallait non seulement réprimer le commerce de ces esclaves aux lieux où il prenait naissance et exercer un régime de police rigoureux sur le parcours de ce trafic illicite, mais qu'il était essentiel de lui fermer ses débouchés ordinaires.

Aujourd'hui, le commerce des négriers, sur le point de disparaître, ne s'exerce plus que dans la partie de l'Océan Indien située entre le Béloutchistan et le Mozambique, en y comprenant le golfe Persique, la mer Rouge et les parages de l'île de Madagascar (3).

(1) L'article 9 de l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février est conçu dans les termes suivants : « Conformément aux principes du droit des gens, tels qu'ils sont reconnus par les puissances signataires, la traite des esclaves étant interdite et les opérations qui, sur terre ou sur mer, fournissent des esclaves à la traite devant également être considérées comme interdites, les puissances qui exercent des droits de souveraineté ou une influence dans les territoires formant le bassin du Congo déclarent que ces territoires ne pourront servir ni de marché, ni de voie de transit pour la traite des esclaves de quelque race que ce soit. Chacune de ces puissances s'engage à employer tous les moyens en son pouvoir pour mettre fin à ce commerce et pour punir ceux qui s'en occupent. »

(2) Furent convoqués officiellement à cette conférence les gouvernements de Londres, La Haye, Paris, Berlin, Vienne, Rome, Madrid, Lisbonne, St-Pétersbourg, Constantinople, Washington, la Perse, Zanzibar.

(3) Art. 21 de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles du 2 juillet 1890 : « Cette zone s'étend entre, d'une part, les côtes de l'Océan Indien (y compris celles du golfe Persique et de la mer Rouge), depuis le Béloutchistan jusqu'à la pointe de Tangalane (Quilimané), et, d'autre part, une ligne conventionnelle qui suit d'abord le méridien de Tangalane jusqu'au point de rencontre avec le

L'action répressive de la traite s'exerça donc seulement dans cette zone. D'autre part, les grands navires négriers d'autrefois ont disparu; les traitants actuels se servent exclusivement de caboteurs d'un faible tonnage et d'une construction particulière : boutres, dhows (1). D'après l'article 23 de l'Acte général de la Conférence de Bruxelles, les mesures destinées à la répression de la traite ne seront appliquées qu'aux navires inférieurs à cinq cents tonneaux; la grande navigation est donc exempte, à cet égard, des ennuis et des entraves d'une police nationale ou étrangère. La question des pénalités à infliger aux traitants est réglée par l'article 5 de l'Acte général. Il a été décidé à l'unanimité que les auteurs de razzias d'esclaves, pris en flagrant délit, seront traités comme pirates.

En résumé, la répression pratique de la traite n'a donné lieu à des divergences entre les Etats qu'au seul point de vue de l'établissement d'une procédure uniforme pour l'exercice du droit de visite en temps de paix. Il y a actuellement encore théoriquement deux régimes en vigueur à cet égard : celui des Etats signataires de l'Acte général de Bruxelles et celui de la France, qui se réserve seule la police de son pavillon (2).

26e degré de latitude sud, se confond ensuite avec ce parallèle, puis contourne l'île de Madagascar par l'est en se tenant à 20 milles de la côte orientale et septentrionale, jusqu'à son intersection avec le méridien du cap d'Ambre. De ce point, la limite de la zone est déterminée par une ligne oblique qui va rejoindre la côte du Béloutchistan, en passant à 20 milles au large du cap Raz-el-Had. »

(1) Durant le blocus antiesclavagiste de 1889, les trafiquants se servirent même de canots portant deux esclaves; si un croiseur s'approchait, on ligotait les esclaves et on les précipitait à la mer.

(2) Dans sa session de Paris (séance du 30 mars 1894), l'Institut de droit international a admis, à une grande majorité, la résolution suivante : l'Institut exprime l'avis qu'il y aurait lieu d'adopter un système unique de surveillance et de répression de la traite dans les doubles limites posées par les articles XXI et XXIII de l'Acte général de Bruxelles et qu'à cet effet il serait désirable qu'une entente s'établît entre toutes les puissances maritimes sur la base des dispositions suivantes :

Art. I. Si la présomption de nationalité résultant du pavillon qui a été arboré par un navire de commerce peut être sérieusement mise en doute, soit par suite de renseignements positifs, soit par suite d'indices matériels de nature à faire croire que ce navire n'appartient pas à la nation dont il a pris les couleurs, le bâtiment de guerre étranger qui le rencontre peut recourir à la vérification de cette prétendue nationalité.

Art. II. Cette vérification consistera dans l'examen des titres autorisant le

On peut se demander, en terminant ce court aperçu concernant la traite des esclaves, si le droit international ne devrait pas lui assimiler un trafic qui s'exerce sur des coolies asiatiques ou polynésiens, dont le sort est, dans bien des cas, plus cruel que celui des esclaves nègres. Le nègre était la propriété de son maître; il était de l'intérêt de celui-ci de le nourrir et de le soigner, pour conserver à sa propriété toute sa valeur. Dans certains Etats de l'Afrique et de l'Amérique du Sud, le coolie chinois est loué comme un objet quelconque, pour un terme de quelques années seulement, durant lesquelles l'intérêt du maître est d'en tirer tout ce qu'il est capable de donner. « Entre l'ancien esclavage des nègres et le moderne trafic des coolies, il n'y a pas plus de différence, » dit M. von Holzendorf, » qu'entre l'assassinat direct d'un homme et la violence qui le pousse au suicide. »

PIRATERIE (1).

On considère comme pirates les navires qui cherchent à faire du butin, à détruire les biens d'autrui, à s'emparer des personnes sans y être autorisés par un des belligérants. L'intention de faire un gain a pendant longtemps été envisagée comme caractéristique de la piraterie; mais, de nos jours, on range aussi parmi les pirates les navires qui se livrent à des actes de dévastation par haine ou vengeance. On considère également comme pirates : l'équipage d'un navire qui, ne reconnaissant l'autorité d'aucun gouvernement, commet, à bord et en pleine mer, des actes de

---

port du pavillon, titres qui seront conformes à un type unique strictement obligatoire. On pourra exiger des bâtiments indigènes (boutres, dhows), indépendamment des titres établissant la nationalité, le rôle d'équipage et le manifeste des passagers.

Art. III. Toute recherche sur un autre fait que celui de la nationalité est interdite, sans préjudice des dispositions de l'article 2, alinéa 2.

Art. IV. Lorsque, par suite de la vérification ci-dessus, le navire sera soupçonné de fraude, il sera conduit devant l'autorité la plus prochaine de la nation dont il a arboré le pavillon. Cette autorité procédera à une enquête préalable, en présence de l'officier capteur.

(1) Il importe de ne point perdre de vue que, dans tout ce qui va suivre, il est question de la piraterie en droit international et non d'après la législation particulière d'un Etat.

meurtre et de rapine (1). Tous les anciens peuples commerçants commencèrent par être pirates, et, dans la suite, si l'occasion s'en présentait ou s'ils étaient pressés par la nécessité, ils reprenaient souvent leur ancien métier. Les Grecs étaient foncièrement pirates. Solon, leur plus grand législateur, permettait de former des associations pour piller les marchands étrangers. Les villes d'Italie exerçaient la piraterie comme les cités grecques. Rome, au contraire, qui n'avait point de marine et était en butte aux attaques des pirates, les assimilait à des brigands; ses écrivains réprouvaient la piraterie comme un attentat au droit des gens et déclaraient les pirates ennemis du genre humain. Le droit international devait condamner sévèrement la piraterie, car elle menace la sécurité des relations maritimes entre les Etats. Les Etats ne sont point tenus de respecter le pavillon arboré par un pirate; le pirate peut être attaqué en pleine paix et capturé. Les pirates sont les ennemis de toutes les nations, auxquelles ils font indistinctement et en tout temps une guerre déclarée; il est donc naturel que toutes les nations, de leur côté, soient autorisées à faire la guerre aux pirates et aient toujours le droit de les attaquer. Bien plus, si l'on a de graves raisons pour soupçonner un navire de se livrer à la piraterie, les vaisseaux de guerre de n'importe quel Etat ont le droit de l'arrêter et de le visiter. Quelques publicistes contestent, il est vrai, ce droit, en invoquant le principe de la liberté des mers; mais ils perdent de vue que ce principe emporte comme conséquence la sécurité des relations maritimes et qu'il légitime les mesures prises dans le but d'assurer cette sécurité. La sévérité dont le droit international fait preuve à l'égard de la piraterie résulte de la gravité de l'infraction, des dangers qu'elle fait courir à la navigation, des cruautés qui l'accompagnent, des difficultés qui entravent sa découverte et de la facilité avec laquelle elle peut se pratiquer sur la vaste étendue de l'Océan. Néanmoins, afin d'éviter les abus du droit de visite sous prétexte de piraterie, si l'examen auquel se sera livré le vaisseau de guerre n'a point confirmé ses soupçons, le navire

(1) Wildman. Institutes of international law. London. 1850, Vol. II, p. 203.

arrêté pourra exiger satisfaction et, au besoin, des dommages-intérêts. Dans le cas où les soupçons seront au contraire reconnus fondés, comme le droit de punir les pirates est pour tous les Etats intimement lié à celui de les pourchasser, le navire pirate pourra être amené dans le port de n'importe quel Etat civilisé (1). En effet, les pirates sont, suivant une règle du droit des gens, en dehors de toute protection nationale, et, par conséquent, justiciables des tribunaux de tous les pays. L'équipage sera traduit devant les tribunaux et puni conformément aux lois. Le navire reconnu coupable de piraterie sera déclaré de bonne prise; les armes et munitions qu'il renferme, ainsi que sa cargaison, seront attribués à l'Etat capteur, pour autant que les droits de tiers ne sont pas en cause, car la propriété enlevée par des pirates et amenée dans les limites territoriales d'un Etat doit être rendue à ses propriétaires innocents, sauf payement des frais de sauvetage fixés par les tribunaux de cet Etat (2).

Le navire de commerce attaqué par des pirates qui parvient à les défaire, mais n'est pas à même de les garder prisonniers, peut les juger d'après la loi martiale et les exécuter sur-le-champ. Toutefois, dans le but de prévenir les abus et de permettre de contrôler autant que possible l'exercice d'un droit si considérable, abandonné à de simples particuliers, on est tenu, d'après les règles du droit international, de rédiger un procès-verbal de la composition du tribunal, des débats, des dépositions des témoins, de la défense des accusés. Le navire pirate et son chargement seront adjugés au capteur, sauf encore ce qui concerne la propriété de tiers non coupables.

Un navire ressortissant d'un Etat belligérant qui a été pris par

(1) Les lois prononcent la peine de mort contre les pirates, mais il n'est permis de les tuer que dans le combat. On doit les arrêter et les déférer à la justice, pour leur faire subir la peine que mérite leur crime. Edit sur l'Amirauté de 1584. Ordonnance de la marine de 1681.

Même en cas de naufrage du navire pirate, celui-ci est de bonne prise. (Arrêté du 2 prairial, An XI, art. 51.) Quelle que soit leur nationalité, le capitaine et son équipage sont traduits devant le tribunal maritime dans le ressort duquel ils ont été arrêtés. (Loi du 10 avril 1825. Code de justice marit. du 4 juin 1858, art. 90, 91.)

(2) Dudley-Field. Draft outlines. New-York, 1872, p. 89.

un pirate et repris ensuite sur celui-ci sera restitué à son propriétaire. Cette jurisprudence est légitime : le pirate n'a aucun droit de faire des prises, il ne peut jamais devenir légitime propriétaire des objets enlevés par lui aux autres navigateurs. « Furtivæ æterna auctoritas esto, » disait déjà la loi des XII Tables. La majeure partie des traités accordent seulement la restitution du navire repris à son ancien propriétaire, à charge d'un droit de reprise ou de rescousse, établi à peu près comme celui exigé, comme on le verra plus loin, pour les reprises ordinaires (1).

Certains actes posés, soit en mer, soit sur le littoral, soit même dans l'intérieur des terres, sont aussi envisagés comme actes de piraterie par le droit international. Ainsi l'on considère comme pirate celui qui, sans l'autorisation du propriétaire et dans le but de faire du tort, détruit, interrompt, dérange, endommage un câble télégraphique sous-marin, un appareil ou une dépendance d'un tel câble; de même celui qui endommage un chemin de fer international, un canal, un phare ou tout autre ouvrage ou édifice déclaré perpétuellement neutre (2). On a vu un autre exemple d'assimilation à la piraterie au sujet de la traite des esclaves.

---

(1) Le titre des prises de l'Ordonnance de la marine de 1681 porte : « Les navires et effets de nos sujets et alliés repris sur les pirates et réclamés dans l'an et jour de la déclaration qui en aura été faite à l'Amirauté seront rendus aux propriétaires, en payant le tiers de la valeur du vaisseau et des marchandises pour frais de recousse. »

(2) Dudley-Field. Draft outlines. New-York, 1872, § 83.

CHAPITRE XIII.

Des prises maritimes [1].

SECTION Ire.

Principes généraux concernant le droit des prises.

CARACTÈRE GÉNÉRAL.

La guerre était dans l'antiquité : « bellum omnium contra omnes », la lutte de tous contre tous. Comme conséquence, la propriété mobilière de l'ennemi était acquise à celui qui s'en emparait. A Rome, la prise « præda bellica », maritime ou terrestre, avait surtout pour but d'enrichir le soldat. La prise maritime se pratiquait sans limites; on appliquait aux navires la règle relative à la prise de possession des meubles. Durant le moyen âge, la guerre conserva le plus souvent à cet égard le même caractère. Le Consulat de la mer ne trace pas de procédure régulière pour déterminer la validité des prises faites par les capteurs et l'attribution du butin; le jugement des prises est prononcé en pleine mer, de la seule autorité du commandant de la flotte ou du vaisseau de guerre, en se basant sur les papiers de bord ou, à défaut de ceux-ci, sur le serment décisoire des récla-

---

(1) Dans l'usage, on emploie indifféremment les mots « saisie » et « prise ». Strictement, le terme de « prise » devrait être réservé pour la sentence ou déclaration de bonne prise, prononcée sur la saisie, par les tribunaux spéciaux.

mants (1). L'ordonnance de Charles VI, roi de France, du 7 septembre 1400, est le plus ancien règlement prescrivant une procédure formelle pour l'adjudication des prises; il fut reproduit dans plusieurs ordonnances du XVIe siècle. Les ordonnances et les traités maritimes de l'Angleterre, vers la même époque, établirent des règles pour l'adjudication des prises devant les lieutenants ou députés du souverain. La célèbre ordonnance de la marine de 1681 contient une collection de règlements ayant pour but de diriger la conduite des tribunaux maritimes chargés du jugement des prises.

En principe, le droit de faire des prises ou captures existe seulement en temps de guerre. Les règles générales sur l'exercice de ce droit s'appliquent aux captures sur terre comme aux captures sur mer; mais des règles spéciales ont été introduites par l'usage et la jurisprudence pour les captures maritimes. L'acquisition de la propriété de la capture terrestre se base, en principe, sur la prise de possession réelle et immédiate; la prise de possession sur mer n'a, au contraire, qu'un caractère provisoire, changeant seulement de nature par la sentence du tribunal compétent, chargé de prononcer sur la validité de cette prise de possession. Les difficultés soulevées par les prises sur terre sont de la compétence des autorités militaires; elles sont, en général, tranchées sur-le-champ par les cours martiales et le pouvoir exécutif des gouvernements. Au contraire, les prises sur mer sont soumises à la juridiction de tribunaux spéciaux, se rattachant plutôt à la juridiction civile; les questions dérivant de ces prises sont longuement examinées et tranchées par des juges versés dans la science du droit; les sentences rendues sont rapportées dans des recueils imprimés; elles sont discutées par les tribunaux des prises d'autres pays et commentées par les juristes des diverses époques. Enfin, l'importance des prises faites sur mer est considérable, si on la compare à la valeur du butin dans les

(1) On conçoit aisément qu'il n'y avait pas lieu de faire toujours grand compte sur l'impartialité et les lumières d'officiers de mer mêlés aux opérations militaires, tentés de se contenter de preuves superficielles ou de simples soupçons, et portés naturellement à exagérer le droit de guerre de leur propre Etat et de diminuer la force de résistance de l'adversaire.

guerres modernes. On peut donc facilement s'expliquer comment les règles concernant les prises maritimes ont fini par former un véritable système juridique et pourquoi les règles relatives au butin sur terre, peu nombreuses, n'ont subi depuis longtemps aucune modification.

La capture maritime n'existe pas sans le fait d'une prise de possession de l'objet (1). Cette prise de possession, exigée pour la capture, ne doit pas consister nécessairement dans une occupation proprement dite. « Un acte de soumission aux sommations d'une attaque ou d'une force hostile suffit, » dit Phillimore, « alors même qu'aucune personne appartenant à l'Etat ennemi ne se trouverait à bord (2). »

Pour que le capteur acquière un droit définitif sur le navire ou le chargement saisi, il faut prise de possession par le capteur; mais il faut de plus une sentence rendue par le tribunal ou la cour des prises. Jadis, pour déterminer le moment où une prise sur mer était censée accomplie, on se contentait d'appliquer les règles du droit romain relatives au butin sur terre; la prise était présumée résulter du seul fait de la possession assurée. Ce système avait encore des partisans à une époque relativement rapprochée (3). Plus tard, les lois et les traités publics exigèrent souvent pour la prise une détention de vingt-quatre heures. Enfin, on requit aussi une possession effective d'une nature spéciale : la prise devait être mise en sureté « intra præsidia », de manière à ne pouvoir être reprise de suite par l'ennemi. Le système admis par les auteurs les plus récents, d'accord avec la pratique internationale quasi

(1) Phillimore. Comment., V. III, p. 560.

(2) La reddition (deditio) d'un navire date réellement du moment où il amène son pavillon. Il doit y avoir de la part du capteur : intention manifeste de retenir le navire comme prise aussi bien qu'intention de le capturer, sinon la capture serait regardée comme abandonnée. Voy. Halleck, loc. cit., § 2.

En cas de reprise, il n'est pas nécessaire, pour qu'elle existe, que le recapteur ait la possession matérielle et actuelle de la chose reprise, il suffit que celle-ci soit actuellement soustraite au pouvoir du capteur ennemi. S'il s'agit d'un navire convoyé, il n'est pas nécessaire que le navire soit hors de vue du convoyeur pour qu'il y ait recapture; il suffit d'une possession assez complète de la part du recapteur pour remplacer l'autorité du convoyeur.

(3) Bynkershoek. Quæst. juris publ., lib. I, cap. IV : « Ecquando res hostium mobiles, ed præsertim naves, fiant capientium ? »

unanime, est plus rationnel. « Avant la condamnation, » dit Bluntschli, « ni le capteur, ni son gouvernement n'ont encore de droits sur le navire ou sur la cargaison. La prise ne reposant jusqu'au jour du jugement que sur le droit du plus fort, elle peut être annulée par la force (1). » Il faut aujourd'hui, pour opérer le transfert de la propriété, qu'un tribunal, régulièrement constitué selon les lois et l'usage des Etats, se soit enquis des circonstances de la prise et qu'il ait prononcé une sentence régulière de condamnation (2). Cette règle est devenue, peut-on dire, de droit commun; toutefois, s'il existait à cet égard d'autres dispositions de droit positif, elles devraient être appliquées. Après la condamnation, si la prise vient à être reprise par l'autre belligérant, cet acte sera considéré comme une prise nouvelle. Quant à l'effet pratique de cette règle : en cas de nouvelle prise, il faut un jugement pour statuer sur le sort de celle-ci (3); au contraire, s'il y a seulement reprise ou recousse (4), la prise fera « ipso jure » retour à son ancien propriétaire; le recapteur pourra seulement réclamer une récompense pour ses peines et débours.

Des traités, les lois et règlements particuliers de la plupart des Etats et bon nombre de publicistes mettent à tort sur la même ligne la capture de navires ennemis et celle de navires neutres. La propriété des neutres a droit en temps de guerre à plus d'égards que celle de l'ennemi. La capture d'un navire ennemi, dans l'état actuel du droit international, est en elle-même un acte légitime de guerre; le but de la procédure auquel cet acte est soumis a surtout pour but d'en apprécier la régularité; sa conséquence sera d'attribuer la propriété définitive de la capture au capteur ou à l'Etat. Dans le cas de capture d'un navire sous

(1) Droit internat. cod., 2e édit., trad. Lardy, p. 478.

(2) Phillimore. Comment., Vol. III, p. 573. Wildman, op. cit., Vol. II, pp. 85, 87. Il faut ajouter que, dans la pratique, il n'y a pas encore unanimité complète pour décider quand la capture devient la propriété du capteur ou de son gouvernement; quelques Etats exigent encore, à cet effet, une détention de vingt-quatre heures.

(3) « Property captured from an ennemy who was entitled to it, jure belli, can not be claimed by the former owner. » Wildman, op. cit., Vol. III, p. 34.

(4) La recousse (originairement « rescousse ») est, à proprement parler, le fait d'aller à la poursuite du bâtiment qui a fait une prise, afin de le dégager.

pavillon neutre, des présomptions existent en faveur de l'innocence de la capture, et la validité de la prise dépendra souvent, comme on a déjà pu s'en rendre compte, de circonstances très compliquées.

Le droit de faire des prises, étant, de même que le droit de visite, inhérent à l'état de guerre, cesse avec le rétablissement de la paix.

Attributions des prises.

Le droit de faire des prises est une conséquence de la guerre; il n'appartient, en principe, qu'à l'Etat; à l'Etat seul reviennent donc les avantages résultant de l'exercice de ce droit; si cet exercice est remis en d'autres mains, c'est par une concession purement gracieuse de l'Etat. Les forces militaires opérant des captures sont simplement des instruments employés dans ce but par l'Etat; aussi n'ont-elles sur les prises effectuées par elles d'autres droits que ceux que leur accorde l'Etat. L'Etat, dit Bluntschli, peut remettre au capteur toute la prise, ou une partie seulement, ou ne rien lui en attribuer. L'Etat peut aussi, s'il le croit équitable ou de bonne politique, restituer le navire à ses anciens propriétaires (1). En fait, si un navire est déclaré de bonne prise, la propriété de ce navire, et, le cas échéant, de la cargaison, est, dans la règle, attribuée, soit à l'Etat belligérant auquel appartient le capteur, à charge par lui de rémunérer ce dernier, soit, dans certaines circonstances, au capteur lui-même, moyennant certaines prestations envers l'Etat. La contrebande de guerre sera toujours attribuée à l'Etat, jamais au capteur. Les prises, faites par des navires non munis de commission ou munis de commission contre un adversaire différent de celui dont la pro-

(1) « Au profit de qui a lieu la capture ? Ceci est plutôt une question de droit public que de droit international. Mais on peut observer que le droit à toutes les captures réside en premier lieu dans le souverain. Lorsqu'une capture profite à un individu, c'est en vertu d'une concession de l'Etat dont il est le sujet... Quelques Etats semblent avoir réservé la propriété capturée durant la guerre à l'usage et au profit de l'Etat ; d'autres abandonnent la propriété aux capteurs. Le droit originel réside dans tous les cas dans l'Etat. » Phillimore. Comment., V. III, p. 569.

priété a été capturée, seront, comme on l'a vu, également attribuées à l'Etat; le capteur n'aura droit à aucune part de ces prises (1). Si un corsaire a employé des moyens illégitimes pour s'emparer d'un navire ennemi, il sera privé du profit de la prise; celle-ci sera confisquée au bénéfice de l'Etat.

Après le jugement, la prise devient, comme il a été dit, la propriété incontestable de celui à qui elle a été attribuée. Le jugement du conseil des prises établit des droits nouveaux et définitifs entre les parties; si le jugement a rendu le navire et la cargaison propriété de l'ennemi et s'ils viennent à être de nouveau capturés, le tribunal des prises de l'adversaire n'aura pas à connaître de la justice ou de l'injustice de la sentence du tribunal qui a prononcé sur la première capture.

Devoirs des capteurs.

Le capteur doit rédiger un procès-verbal détaillé des circonstances de la capture; il doit ensuite, afin de prévenir tout détournement d'objets en cours de voyage, faire un inventaire sommaire des choses dont il s'est emparé et mettre sous scellés les papiers du navire.

Le capitaine du navire capturé assiste, en règle générale, à ces opérations, notamment si un déplacement ou changement des objets capturés est nécessaire. Il signe les pièces mentionnant l'accomplissement de ces formalités et le procès-verbal de capture. Copie de l'inventaire doit lui être remise. Le procès-verbal, l'inventaire et les papiers devront être transmis sous scellés au tribunal chargé de la procédure, avec une déclaration écrite, constatant que ce sont tous les papiers trouvés et l'état dans lequel ils ont été trouvés, ou expliquant soit l'absence de quelques-uns des papiers, soit une modification dans leur condition. Cette formalité est importante, car les lois intérieures des Etats repoussent de l'instruction toute pièce, tout document qui ne se trouvait

(1) Phillimore. Comment., V. III, p. 599. Telle est la loi des prises de la France, de l'Angleterre et des Etats-Unis.

pas à bord au moment de la capture. Si le commandant du capteur a des raisons de croire, d'après les résultats de la visite, que le navire marchand ou une partie de sa cargaison pourrait être passible de condamnation, il peut, après avoir fait fermer les soutes, les écoutilles de la cale et les coffres, amener, si possible, le navire dans un port de l'Etat capteur ou l'y faire conduire par un officier compétent, « conducteur de la prise », pour y attendre qu'un jugement du conseil des prises l'ait ou non déclaré de bonne prise (1). Les capteurs qui ne se présenteraient pas devant un conseil des prises seraient assimilés aux pirates.

Dans la règle, les navires capturés doivent être conduits dans un port de l'Etat capteur, et leur capture sera soumise à l'appréciation du conseil des prises de cet Etat (2). Mais il peut parfois être moralement impossible de conduire la prise dans un des ports de l'Etat capteur; ce sera notamment le cas, si le théâtre de la guerre est trop éloigné de ces ports; aussi, d'après nombre de publicistes, les prises pourront-elles être conduites dans le port d'un Etat neutre, si celui-ci y consent (3). Le navire capturé doit, tout au moins, être amené dans un port convenable pour y être jugé, disent la plupart des publicistes. On entend ici par port convenable celui où le navire peut entrer en sécurité sans décharger sa cargaison. Wildman ajoute avec raison à cette condition : « Il est aussi très désirable que ce port soit en communication facile avec les tribunaux chargés de trancher les questions

(1) Les devoirs et la responsabilité des agents des prises à cet égard sont, en général, déterminés par les Règles et les Ordres des Cours. Halleck, op. cit., V. II, C. XXXI, § 32.

(2) On peut en faire ici la remarque : entre Etats non adhérents à la Déclaration de Paris, si un navire neutre, portant une cargaison appartenant à l'un des belligérants, est conduit, par un navire appartenant à l'autre belligérant, à un port convenable, dans le but de faire prononcer la confiscation de la marchandise, l'usage est de payer le fret du navire capturé.

(3) On a vu que les règlements de la plupart des Etats maritimes défendent de faire entrer les prises non jugées dans les ports étrangers, sauf le cas de relâche forcée.

Si la prise est conduite dans le port d'un Etat neutre, il est admis que le souverain neutre doit, dans la règle, respecter le droit de possession du capteur et ne peut prétendre juger de la validité de la capture, ni s'immiscer d'aucune façon dans l'exécution de la sentence, soit de confiscation, soit de restitution prononcée par la cour des prises du belligérant.

relatives à la capture. Il faut que les parties soient mises à même d'obtenir les informations nécessaires. » « Tels sont, » poursuit le même publiciste, s'attachant à la portée à donner au mot « convenable », « les points principaux à considérer et on peut les regarder comme indispensables (1). » Le capteur doit permettre au capitaine et à un certain nombre d'officiers et d'hommes de l'équipage du navire capturé de demeurer à bord, pour préserver le navire et son contenu de toute ingérence illégale, jusqu'à ce qu'ils soient remis à la garde de la cour des prises. Cette mesure a été admise également pour prévenir des fraudes et des détournements, et aussi pour amener devant la cour des prises des personnes à même de parler en faveur du caractère national et des intérêts du propriétaire du navire et de la cargaison (2). Le capitaine et l'équipage du navire capturé ne sont point obligés de conduire la prise au port indiqué par le capteur ; ils ne sont point au service du capteur; ils doivent, au contraire, encore être regardés comme responsables de leur conduite vis-à-vis des propriétaires du navire et de la cargaison (3).

On peut mentionner ici une contestation, née pendant la guerre de 1870, sur le point de savoir si les équipages des navires de commerce ennemis capturés peuvent être gardés comme prisonniers de guerre. M. de Bismarck soutint la négative (4). Le délégué du ministre des affaires étrangères français à Tours main-

(1) Op. cit., V. II, pp. 168, 169.

(2) Dudley-Field. Draft outlines, New-York, 1872, § 878.

(3) Wildman, op. cit., V. II, p. 147.

Dans la pratique anglaise, à moins de circonstances imposant des précautions spéciales, les officiers demeurent à bord du navire capturé; on les invite même à coopérer avec leur équipage à la conduite du navire, sous le commandement de l'officier des prises. Dans la pratique française, au contraire, les officiers du navire capturé sont, en principe, pris à bord du capteur, par mesure de précaution destinée à prévenir la révolte de l'équipage. D'après la pratique anglaise, toute tentative de la part de l'équipage d'un navire capturé, demeuré à bord du navire, de reprendre possession de celui-ci entraîne confiscation du navire et de la cargaison.

(4) L'article 18 du règlement des prises prussien de 1868 portait que l'équipage devra être entretenu aux frais de l'Etat jusqu'au jugement et ne sera considéré comme prisonnier de guerre que si la prise est confirmée par le tribunal.

tint l'affirmative, en s'appuyant sur les anciennes ordonnances et sur l'usage suivie d'une manière uniforme jusqu'en 1859. Il reconnut toutefois que l'opinion soutenue par le gouvernement allemand s'accordait peut-être mieux avec l'état actuel de la civilisation. L'opinion conforme aux principes du droit, et qui sera vraisemblablement admise dans la pratique générale des Etats, est exprimée par Fiore en ces termes : « Les personnes de l'équipage ne peuvent être retenues comme prisonniers de guerre, mais quelques-unes d'entre elles, témoins nécessaires dans la cause, pourraient être provisoirement retenues à bord du navire jusqu'à ce qu'elles aient fait leur déposition devant le magistrat compétent pour la recueillir (1). » On ne peut, en aucun cas, permettre au capteur, invoquant le manque de place ou de vivres sur le navire, de débarquer et de renvoyer de suite les hommes de l'équipage du navire capturé, en les abandonnant sur une terre inhospitalière (2).

Le capteur est responsable des conséquences d'une capture illégale, non seulement vis-à-vis de son propre gouvernement, mais aussi vis-à-vis des propriétaires et armateurs neutres. Il n'est pas possible d'indiquer d'une manière complète et détaillée les différents cas où le belligérant est en droit de capturer un navire (3). La capture est un acte provisoire, auquel le belligérant aura recours pour sauvegarder ses intérêts et pourvoir aux nécessités de la guerre. Elle s'effectue sous la responsabilité du belligérant; donc, sous la condition de réparer tout le dommage causé (costs, damage and demurrage), si le tribunal compétent reconnaît que la capture a eu lieu illégitimement ou sans cause. Dans l'application de cette règle, le commandant d'un vaisseau

(1) Trat. di dir. intern. publ., l. III, c. I, § 1759.

(2) Voy. Wildman. Op. cit., Vol. II, p. 146.

(3) Le § 5 du Règlement des prises de l'Institut du droit international fait l'énumération suivante des cas où il y a lieu à capture ou saisie d'un navire ou d'une cargaison ennemi ou neutre : « 1° lorsqu'il résulte de la visite que les papiers de bord ne sont pas en ordre ; 2° dans tous les cas de soupçon (autorisant à procéder à la recherche) ; 3° lorsqu'il résulte de la visite ou de la recherche que le navire arrêté fait des transports prohibés pour le compte et à destination de l'ennemi ; 4° lorsque le navire a été pris en violation de blocus ; 5° lorsque le navire a pris part aux hostilités ou est destiné à y prendre part. »

isolé est tenu pour responsable des actes de tous ceux sous ses ordres, et le commandant d'une escadre ou d'une flotte encourt la même responsabilité en cas de coopération, d'ordres positifs ou de présence effective; aux Etats-Unis, on l'estime aussi responsable en cas de simple permission donnée (permissive orders); il n'en est pas ainsi en Angleterre.

La mission principale du capteur tendant seulement à assurer le respect des droits de l'Etat au nom duquel il agit, le capteur n'est pas tenu d'aller au fond des choses et de juger de la validité de la prise elle-même; aussi, dans tous les cas où il y avait des raisons suffisantes pour présumer la culpabilité, ne pourra-t-on déclarer la capture illégitime et sans cause (1). « Une saisie est justifiée, » dit Wildman, « lorsqu'il y a une raison sérieuse de soupçonner que le navire ou une partie quelconque de la cargaison est sujet à confiscation (2). » En cas de restitution de la capture, le capteur aura droit au remboursement de ses frais par le réclamant, si la capture était justifiée.

Le capteur qui a fait une prise est seulement responsable de sa « due diligence ». Cette « due diligence » implique plus que le soin consacré par le capteur à ses propres biens; ce dernier criterium ne pourrait être appliqué ici; on peut, en effet, en ce qui concerne ses propres bien, s'exposer à des risques, en vue d'un avantage spécial ou par suite d'une disposition naturelle à la témérité; il serait tout à fait injustifiable d'en agir ainsi à l'égard des biens d'une tierce personne, biens dont on est provisoirement en possession par suite d'un acte de contrainte; dans le cas où des biens sont confiés aux soins d'une personne déterminée, par une autre personne qui la connaît ou est présumée la connaître, on peut admettre comme criterium raisonnable de la « due diligence » le soin consacré par cette personne à ses propres biens; mais, dans le cas de capture, il n'y a pas d'attribution de confiance, de désignation libre de la personne chargée de détenir les biens; il y a donc lieu de se montrer plus sévère vis-à-vis du capteur.

---

(1) Fiore. Trat. di dir. intern. publ., l. III, c. III, § 1785.

(2) Op. cit., V. II, p. 163.

Il peut se présenter des cas où la vente de la cargaison, en totalité ou en partie, soit indispensable avant le jugement sur la validité de la prise. Il en sera notamment ainsi, si la cargaison se compose d'objets ne pouvant se conserver ou dont l'entretien est trop onéreux; dans ces cas, un Etat neutre pourra autoriser la vente de ces objets dans un de ses ports, même avant le jugement définitif de la prise, sans manquer à ses devoirs. Le prix de ces objets sera déposé entre les mains du gouvernement neutre, pour être remis, après la sentence, au capteur ou au propriétairc antérieur, selon que la prise aura été déclarée légitime ou illégitime. En général, l'Etat neutre se contentera cependant d'exiger de la partie faisant procéder à la vente une caution solvable, pour garantir la restitution du prix.

On s'est demandé si l'impossibilité de conduire la prise dans un des ports du capteur, parce que ces ports sont bloqués, ou dans les ports des Etats neutres, parce que ces Etats ne veulent point admettre la prise ou parce que celle-ci ne peut plus tenir la mer, ou si le danger imminent où se trouve la prise d'être reprise par l'adversaire autorisaient le capteur à la détruire. La majeure partie des publicistes établit à cet égard une distinction, basée sur la nature de la prise. Ils légitiment la destruction du navire ennemi, mais ils envisagent comme illégitime celle du navire neutre, car, allèguent-ils, quand il s'agit du premier, le capteur à seulement à rendre compte à son gouvernement de la manière dont il a disposé de la prise; au contraitre, quand il s'agit du second, une procédure devant la cour des prises doit d'abord permettre de décider si ce navire n'est pas un ennemi déguisé, s'il est bien un navire neutre (1). Mais, on l'a vu, la simple capture ne suffit en aucun cas pour la prise parfaite, elle ne suffit pas pour attribuer la propriété de la prise au capteur; l'Etat et, par suite, le capteur qui le représente ont seulement la disposition de la prise après la décision du conseil des prises. Une nécessité impérieuse, non une simple difficulté (2), pourrait seule justifier une dérogation à cette règle de droit international. D'autre part, la destruction de la prise aggrave

(1) Voy. Twiss. The law of nations, Vol. II, p. 406.

(2) Voy. l'opinion de Fiore. Trat. di dir. internaz., l. III, c. I, § 1758.

les risques de l'équipage et des passagers du navire capturé; en effet, l'équipage et les passagers du navire devront bien, il est vrai, être préalablement recueillis sur le navire capteur; mais, demeurés à bord du capturé, ils y eussent certes été moins exposés aux risques de guerre. La destruction des navires capturés est aussi une cause de dangers pour la navigation paisible : l'expérience prouve que les épaves des navires coulés bas remontent souvent entre deux eaux; elles y demeurent invisibles aux vigies et peuvent donc être heurtées facilement par les navires en marche. L'Ordonnance française de 1681, reproduisant des dispositions semblables d'ordonnances antérieures, interdisait, sous peine de mort, de détruire une prise, en vue de la céler. Cette interdiction avait pour but d'empêcher les corsaires de pratiquer impunément la piraterie, en faisant disparaître les témoins et les traces de leur crime. Mais le capteur pouvait, en cas de nécessité, détruire la prise après avoir recueilli toutes les personnes qui se trouvaient à bord, à condition de faire parvenir dans un port français au moins deux des officiers et les papiers de bord. L'article 321 du Code maritime russe autorise le commandant du bâtiment capteur, sous sa responsabilité personnelle, à détruire la prise, lorsque la conservation du bâtiment capturé constitue un obstacle au succès de ses opérations. La doctrine anglaise admet seulement l'impossibilité de conduire la prise dans un port anglais comme justifiant la destruction, et cette impossibilité ne pourra résulter que des mauvaises conditions de navigabilité de la prise ou de la nécessité où se trouve le capteur de garder tout son équipage à bord. Le Manuel des prises britannique ordonne au croiseur de relâcher simplement la prise qu'il ne pourrait faire conduire dans un port anglais, s'il s'agit d'un navire neutre ou d'un navire dont le caractère est douteux. Les Etats-Unis d'Amérique ont admis la destruction des prises, lors de la guerre d'Indépendance et lors de la guerre de 1812-1814 avec l'Angleterre (1).

(1) Le § 50 du Règlement des prises, adopté par l'Institut de droit international en 1882, est ainsi conçu : « Il sera permis au capteur de couler bas le navire saisi, après avoir fait passer à bord et décharger autant que possible la cargaison et après que le commandant du navire capteur aura pris à sa charge

En cas de destruction, le capteur devra conserver avec soin les papiers du navire capturé. Il demeure responsable de la destruction de la prise vis-à-vis du propriétaire, si le tribunal des prises ne confirme pas la capture.

Quelques Etats permettent au capteur de relâcher le navire saisi, moyennant rançon. Les anciennes ordonnances ne font pas mention de la rançon. L'ordonnance de 1681 est la première qui permet de rançonner une prise au lieu de l'amener. L'arrêté du 2 prairial an XI, encore en vigueur, défend de rançonner les navires neutres, mais il permet de rançonner les navires ennemis. Les instructions émanées en 1870 du ministre de la marine autorisaient les croiseurs français à pratiquer la rançon uniquement en cas de force majeure. Depuis 1782, la législation britannique interdit en principe l'usage de la rançon; elle l'a admis seulement dans des cas de nécessité. La pratique de la rançon s'explique aisément. En effet, il peut, dans certains cas, être embarrassant pour le capteur de conduire la prise dans un des ports de son Etat ou dans un port neutre; par exemple, si la prise marche mal, si elle tient mal la mer, s'il y a quelque danger à s'en charger. Pour justifier théoriquement la pratique de la rançon, on dit que le pouvoir de capturer la propriété renferme implicitement celui de la rançonner. Mais on perd de vue que, si un neutre fait le commerce de contrebande de guerre avec l'ennemi, le droit du belligérant de s'emparer d'une cargaison composée d'objets prohibés dérive surtout du droit d'empêcher ces objets de parvenir entre les mains de l'adversaire, pour accroître ses moyens de guerre; il ne devrait donc point être permis de rançonner une telle cargaison pour la laisser ensuite arriver paisiblement à destination. Il en

---

les papiers de bord et les objets importants pour l'enquête judiciaire et pour les réclamations en dommages-intérêts des propriétaires de la cargaison, dans les cas suivants : 1° lorsqu'il n'était pas possible de tenir le navire à flot à cause de son mauvais état, la mer étant houleuse; 2° lorsque le navire marche si mal qu'il ne peut pas suivre le navire de guerre et pourrait facilement être repris par l'ennemi; 3° lorsque l'approche d'une force supérieure fait craindre la reprise du navire saisi; 4° lorsque le navire de guerre ne peut mettre sur le navire saisi un équipage suffisant, sans trop diminuer celui qui est nécessaire à sa propre sûreté; 5° lorsque le port où il serait possible de conduire le navire saisi est trop éloigné. »

est de même, pour un motif semblable, en cas de violation de blocus par un navire neutre.

La pratique de la rançon avait donné lieu à des abus sérieux. Les corsaires ne se faisaient point scrupule de contraindre des neutres innocents à conclure des contrats de rançon. Les neutres préféraient acheter la liberté à laquelle ils avaient droit, plutôt que de se soumettre aux tracas, aux retards, aux dommages, inséparables d'une saisie, d'un voyage et d'une procédure devant les tribunaux des prises du belligérant. La pratique de la rançon entraînait moins de risques pour le capteur que la conduite des navires capturés dans les ports du belligérant; elle permettait au capteur de multiplier les opérations avantageuses et l'incitait ainsi à perdre de vue le but de la capture, pour envisager uniquement le bénéfice de contrats de rançon, conclus souvent illégalement. On a donc dû soumettre la rançon à des règles assez sévères. Les conditions de la rançon sont constatées par un écrit, fait en deux parties. L'une, appelée « billet de rançon », demeure entre les mains du capteur; l'autre est remise au capitaine du navire rançonné, pour lui servir de sauf-conduit. Ce sauf-conduit permet au navire rançonné et à la cargaison d'atteindre un port désigné (1), dans un temps déterminé. Il les garantit contre le danger d'être pris ou d'être rançonnés de nouveau par un vaisseau du même Etat ou d'un Etat allié, durant la période fixée et dans les limites géographiques tracées dans le billet de rançon. Le capitaine s'oblige au payement de la somme stipulée, et son engagement lie les propriétaires du navire comme ceux de la cargaison, jusqu'à concurrence de leurs intérêts respectifs. Le capitaine du navire a, en effet, implicitement le droit de conclure des conventions dans l'intérêt du navire et de la cargaison, et les propriétaires sont liés par les accords qu'il estime utile de faire dans ce but. Le capteur qui rançonne un navire prend souvent à son bord un ou plusieurs otages; en général, il prend à son bord le second du navire rançonné (2).

(1) L'ordonnance de 1716 dit que le port où doit se rendre le navire rançonné doit être mentionné d'une façon expresse dans le sauf-conduit.

(2) Cela se pratique notamment quand le navire rançonné est anglais.

Si le navire périt par péril de mer avant d'arriver au port, la rançon n'en est pas moins due; le capteur n'a pas assuré la prise contre les périls de mer, mais seulement contre la reprise par des croiseurs du même Etat ou de ses alliés. La rançon n'est pas le prix du navire, mais le prix de la liberté laissée au navire de gagner sa destination, à ses risques et périls. Même, si l'on convient expressément que la perte du navire par périls de mer déchargera le navire du payement de la rançon, cette clause est restreinte au cas de perte totale en pleine mer et ne s'applique pas au cas de simple naufrage ou échouement. On a voulu par là éviter au capitaine la tentation de faire échouer frauduleusement son navire, dans le but de sauver la partie la plus précieuse de la cargaison, tout en échappant au payement de la rançon. La question se pose de savoir si, le navire rançonné ayant été repris hors de la route tracée ou après le temps déterminé et ayant été adjugé comme prise légalement effectuée, les débiteurs de la rançon seront déchargés de leur obligation. Selon la pratique, constante dans ce cas, les débiteurs seront déchargés et le montant de la rançon sera déduit du produit de la prise pour être remis au premier capteur, le restant du produit ira au second capteur (1). Si le billet de rançon vient à tomber aux mains d'un croiseur ennemi du capteur, les débiteurs de la rançon seront libérés. A ce point de vue, le billet de rançon est envisagé comme représentant en quelque sorte le navire rançonné.

Le contrat de rançon, comme tous les arrangements dérivant

L'Angleterre exclut, en effet, rigoureusement le capteur, comme d'ailleurs tout sujet ennemi, de ses cours de justice; on a donc dû avoir recours à un artifice de procédure pour assurer l'exécution du contrat de rançon : l'otage britannique introduit une action en recouvrement de sa liberté devant les tribunaux anglais, et le payement préalable de la rançon est la condition du succès de cette action. Les autres Etats admettent le capteur à poursuivre devant leurs tribunaux le payement de la rançon.

(1) Voy. H. Wheaton. Elements, V. II, part. IV, ch. II, § 27. Kent. Comment., pp. 106, 107.

Le pacte de rançon a le caractère d'une transaction; c'est une renonciation partielle au bénéfice de la capture. Elle se justifie par le motif que le capteur n'est pas à même de tirer tout l'avantage de sa capture. Il est, dès lors, naturel que, limité dans ses moyens d'action, il le soit aussi dans les bénéfices à résulter de sa capture.

« jure belli » et conclus légalement entre belligérants, suspend le caractère d'ennemi, en ce qui concerne les parties au contrat; le capteur pourra donc actionner directement devant les tribunaux de son adversaire pour tout ce qui concerne le billet de rançon. La pratique de la plupart des cours maritimes de l'Europe se rallie, comme on l'a vu, à cette théorie.

SECTION II.

Du jugement des prises.

COMPÉTENCE POUR LE JUGEMENT DES PRISES.

Un tribunal spécial, appelé « conseil des prises », est chargé de se prononcer sur la validité des saisies, les conséquences du sequestre et sur la confiscation des navires ennemis ou neutres et de leur cargaison. Ce tribunal statue en faveur des propriétaires des navires et des cargaisons ou contre eux, eu égard aux circonstances de la capture.

En règle générale, le tribunal compétent est celui de l'Etat du capteur. Toutefois, si plusieurs belligérants sont alliés, chacun d'entre eux peut, avec l'assentiment des autres, établir sur le territoire d'un de ses coalliés un tribunal pour décider les questions de prises. Selon la jurisprudence anglaise, le gouvernement d'un allié peut permettre à la cour des prises du capteur de s'établir sur son territoire, si la prise est conduite dans un de ses ports. On invoque, à l'appui de cette jurisprudence, le droit et le devoir du souverain du capteur de contrôler la conduite de ce dernier, car il est responsable de ses actes vis-à-vis des autres Etats, et aussi l'intérêt commun existant entre les gouvernements des Etats alliés, en vertu duquel ces Etats sont présumés consentir à toutes les mesures se rattachant à l'action de guerre. Comme corollaire, la cour des prises d'un allié n'est pas compétente pour juger les prises faites par son coallié; en effet, si le gouvernement du capteur est responsable vis-à-vis des autres Etats des actes

de ses propres sujets (1), il ne l'est point des actes de ses alliés.

Au point de vue des principes généraux sur la compétence, on pourrait essayer de justifier la compétence de la cour des prises de l'Etat du capteur, si le navire neutre avait été capturé dans les limites du territoire maritime de cet Etat; celui-ci exerce, en effet, des droits de souveraineté et de juridiction sur ce territoire. Cette compétence ne trouve plus la même justification, si la capture a eu lieu en pleine mer; là, l'Etat du capteur n'a plus l'exercice d'aucune juridiction sur les navires marchands neutres. D'autre part, on peut se demander si la juridiction de l'Etat capteur, à la fois juge et partie dans la cause, présente toutes les garanties nécessaires d'impartialité. Néanmoins, cette compétence, si peu conforme aux principes absolus du droit, est encore admise unanimement par la pratique des Etats. On tente surtout de la défendre, en l'envisageant comme une conséquence de l'état de guerre : la décision appartient, dit-on, au souverain belligérant, parce qu'il a seul le droit de surveiller ses bâtiments de guerre et ses corsaires. Cette compétence reposerait en quelque sorte sur la responsabilité du belligérant vis-à-vis des neutres, responsabilité engagée par les actes de ses croiseurs, et impliquant le droit de j'enquérir du point de savoir si la capture est ou non légitime. La uridiction exercée par les tribunaux maritimes du pays du capteur sur les propriétés capturées ne serait donc pas une juridiction exercée sur la nation neutre, mais une juridiction déléguée par le souverain belligérant à ses tribunaux, pour lui fournir les moyens de décider s'il doit confirmer la saisie, faite dans l'exercice des droits de la guerre et sous son autorité, saisie dont il est responsable, quant aux suites, envers le souverain neutre (2). On prétend encore justifier accessoirement cette compétence, en faisant valoir que, le propriétaire des biens capturés étant demandeur, il doit poursuivre le capteur défendeur devant les tribunaux de celui-ci.

(1) Une raison de même nature fait entre autres, dit-on, obstacle au jugement d'une capture par la cour des prises d'un Etat neutre. Dudley-Field. Draft outlines, § 951.

(2) On pourrait tout au plus, semble-t-il, alléguer, pour tenter de justifier cette compétence, que les questions de prises doivent aussi être appréciées d'après les règlements édictées et les traités conclus par l'Etat du capteur.

Hautefeuille la légitime par une sorte de répudiation et d'abandon de celui qui commet une infraction, de la part de l'Etat auquel il appartient (1). Mais, en se basant sur l'abandon du coupable par sa nation, on préjuge la question de culpabilité. Les publicistes allemands ont prétendu rattacher cette compétence au « forum arresti, sive deprehensionis ». Toutefois, la mer n'étant du domaine d'aucun Etat, le « forum arresti » ne peut justifier ici la compétence d'un Etat en particulier. Les publicistes anglais et américains ne tentent point de légitimer cette juridiction; ils se contentent de remarquer qu'elle a toujours existé.

Autrefois les traités attribuaient assez souvent compétence aux cours des prises des Etats neutres. De nos jours, si le capteur amène sa prise dans le port d'un Etat neutre, les tribunaux de cet Etat devront, comme on l'a vu, s'abstenir en principe de prononcer. S'il s'agit d'un Etat neutre quelconque, les publicistes sont pour ainsi dire unanimes à proclamer son incompétence. D'autre part, si une capture est faite par un belligérant, en violation des droits d'un Etat neutre et si elle est amenée volontairement dans la juridiction de cet Etat, elle devra, on l'a vu, être restituée à son propriétaire originaire (2). Le souverain territorial peut, dans ce but, s'emparer, même de force, de la prise effectuée dans les eaux soumises à sa juridiction. On objecte la contradiction entre ce droit et la règle de la compétence exclusive du capteur pour juger les questions relatives à la validité des captures. On répond à cette objection qu'en réalité le neutre n'empiète pas sur les droits du capteur; le neutre pose, il est vrai, une acte de souveraineté, mais cet acte concerne un fait extérieur au navire, fait qui a eu lieu sur un territoire soumis à l'autorité du neutre; le neutre s'empare

(1) Voy. dans cet auteur : Op. cit., t. III, pp. 290-293, une remarque concernant cette théorie.

(2) La prise faite dans les eaux neutres, conduite dans un port du souverain capteur, condamnée par les tribunaux et vendue, peut être arrêtée et saisie par le souverain neutre, lorsqu'elle se présente dans un port soumis à sa souveraineté. Le neutre a ce droit, même à l'égard de l'acquéreur de bonne foi, lorsqu'il a fait auprès du belligérant capteur les réclamations nécessaires pour obtenir la remise de la prise et que ces démarches sont restées infructueuses. En effet, la prise a toujours été nulle à l'égard du neutre. La sentence du tribunal du belligérant ne peut nuire au droit du neutre. Hautefeuille, op. cit., pp. 303, 304.

de la capture, pour le seul motif qu'elle a été faite sur son territoire, en violation de son droit; il peut faire cesser les effets d'un acte attentatoire à son droit de souveraineté, c'est son droit et son devoir de le faire; il ne juge pas, à proprement parler, la capture; il n'examine pas les circonstances du combat ni les motifs de la saisie; il ne soumet pas la cause à un tribunal chargé de se prononcer sur la validité ou l'invalidité de celle-ci; il se borne à s'emparer du navire capturé, pour le restituer à son propriétaire, avec les frais et débours occasionnés par la procédure; les Etats neutres peuvent bien infliger des peines pécuniaires ou autres au croiseur coupable de semblables violations de la neutralité, mais c'est uniquement en revendication de leurs propres droits, comme ils peuvent le faire à l'égard de tout étranger qui se rend coupable d'une infraction sur le territoire de l'Etat neutre, et non comme compensation accordée au capturé (1). En dehors de ce cas, on admet que le croiseur belligérant, recevant l'hospitalité dans un port neutre quelconque, est couvert par le pavillon de l'Etat auquel il appartient. Le croiseur étant une portion du territoire de cet Etat et le navire capturé étant entré dans le port neutre sous le pavillon de l'Etat du capteur, l'Etat neutre ne pourrait s'immiscer dans la connaissance des faits qui ont motivé la saisie et qui ont eu lieu sur la haute mer, sans violer le territoire de l'Etat auquel appartient le navire, sans porter atteinte aux droits du belligérant. Cependant, dans le cas où le capteur a amené sa prise dans un port de l'Etat auquel appartient le navire capturé, les publicistes diffèrent d'opinion. Les uns se prononcent pour la compétence des tribunaux de cet Etat (2). Le corps du délit est sur le territoire de cet Etat, disent-ils, l'accusé s'y trouve également, il est de plus sujet de cet Etat; le souverain du port, souverain également du navire entré dans le port, a le droit évident d'examiner les causes de la saisie, de statuer sur le sort de ses propres sujets, sur le sol de ses Etats. On soutient aussi la légitimité de la juridiction de l'Etat neutre dans ce cas, comme compensation du privilège d'asile accordé

(1) Phillimore. Comment., V. III, pp. 531, 532.
(2) On peut citer parmi ces publicistes : Hautefeuille, Ortolan, Massé.

au capteur et à sa prise dans le port neutre. Mais on répond à cela : sans doute, l'Etat neutre peut mettre expressément une telle condition au privilège accordé au belligérant d'amener sa prise dans le port neutre, car il est libre de refuser ce privilège; toutefois, cette condition n'est pas renfermée implicitement dans la simple permission d'entrer dans le port neutre; le capteur usant de cette permission ne perd point par là la possession réelle de la propriété capturée, qui confère aux cours des prises de son propre pays juridiction exclusive pour déterminer la légalité de la capture. Dans l'opinion de la plupart des auteurs anglais et américains, le droit de juger de la validité de la prise appartient exclusivement aux tribunaux du capteur. « Tolérer les jugements ou seulement l'institution d'une cour des prises est une violation de la neutralité, » dit Field, « ... les tribunaux d'un Etat neutre n'ont pas le droit de juger une prise faite par un belligérant (1). » L'exception à la juridiction exclusive des cours des prises du capteur, dans le cas où la propriété de leurs propres sujets a été capturée et a été amenée dans un de leurs ports, a été admise par les lois particulières de quelques Etats; mais, en général, on peut dire avec M. Dupuis : actuellement l'Etat neutre ne prétend exercer aucun contrôle, aucune revendication sur les prises régulièrement faites en haute mer lorsqu'elles sont amenées dans ses ports (2).

Si le navire neutre capturé était amené dans un port ennemi du saisissant, il devrait, en l'absence de traité spécial, être immédiatement relâché et rendu à son propriétaire, sans être soumis à un jugement. En effet, la saisie ne dépouille pas le propriétaire saisi; elle est uniquement un acte préalable à la prise proprement dite; jusqu'au jugement prononcé, le navire saisi continue d'appartenir au propriétaire neutre; le droit du neutre est seulement suspendu. Le navire ne peut, d'autre part, être déclaré coupable; il n'y a donc pas lieu de le soumettre à un jugement.

Il n'est pas nécessaire pour le jugement de la capture que le navire soit amené dans un port du capteur et y demeure pendant

(1) Draft outlines, § 892.

(2) Le dr. de la guerre maritime. Paris, 1899, p. 427.

tout le cours de la procédure. Le navire peut se trouver dans les eaux d'un allié, même dans celles d'un neutre, et y demeurer. Bien plus, le capteur peut même ne plus être en ce moment en état de disposer de la capture. Il importe seulement que le capteur mette la justice à même de décider, en pleine connaissance de cause, de la validité de la capture, et fournisse les preuves nécessaires à cet effet.

La juridiction du tribunal des prises compétent s'étend à toutes les questions relatives à la capture effectuée (1).

On verra plus loin quel est le tribunal compétent en cas de prise en commun par plusieurs vaisseaux. On verra aussi comment on pourrait rationnellement organiser le jugement des questions concernant les prises, pour éviter les nombreuses objections soulevées par le système suivi de nos jours.

Caractère des tribunaux des prises.

D'après la pratique constante des Etats, on regarde comme compétents pour statuer sur la validité des prises, tantôt les tribunaux ordinaires, tantôt les conseils des prises ou les commissions spéciales de l'Etat du capteur.

Les conseils des prises, appelés le plus souvent à juger de la validité des captures, sont des tribunaux spéciaux, établis « ad hoc » pendant la guerre. Ils ne font pas partie intégrante de l'organisation judiciaire de l'Etat ; ils forment une autorité spéciale, un tribunal exceptionnel. Leur création, leur organisation, leur mode de fonctionnement dépendent de l'Etat où ils sont établis (2); mais leur mission a un caractère international ; elle rentre dans le domaine du droit des gens. L'état de guerre seul donne lieu à l'établissement de tribunaux des prises, et c'est

(1) « Courts of prize have jurisdiction of all prize-agents and determine upon the legality of their appointment, and the disposition which they may make of the proceeds of sales of prizes, etc. » Halleck, op cit., V. II, c XXXI, § 32.

(2) Souvent les dispositions prises à ce sujet n'ont rien de permanent ; ainsi, en Italie, la constitution du tribunal des prises est réglée de nouveau au début de chaque guerre.

même encore là, dit-on, pour les Etats neutres une raison de ne point permettre aux belligérants d'exercer la juridiction des prises sur leur territoire : les Etats neutres n'étant point engagés dans la guerre.

On l'a vu, on ne peut justifier, selon les principes du droit absolu, la compétence exclusive des tribunaux de l'Etat du capteur, pour juger les captures, faites en pleine mer, de bâtiments sous pavillon neutre. Cette compétence est, peut-on dire, acquise par l'usage de la contrainte; aussi, aucune juridiction n'aura-t-elle compétence en matière de prises, si une décision formelle de l'autorité souveraine de l'Etat ne l'a érigée en conseil des prises.

Les tribunaux des prises sont des tribunaux spéciaux. La nécessité de tribunaux spéciaux, pour juger les prises, se fonde sur la nature des questions soulevées par la procédure concernant la confiscation ou la relaxation des navires étrangers et de leurs cargaisons : questions sortant le plus souvent du domaine du droit propre à chaque Etat. La plupart des publicistes sont d'accord pour admettre que les tribunaux des prises ne doivent pas être considérés comme des tribunaux civils proprement dits. La juridiction dont il s'agit ici n'est pas la juridiction civile ordinaire de l'Etat. C'est une juridiction spéciale, établie pour régler l'exercice des droits de la guerre, pour légaliser les opérations de la guerre, pour empêcher que la guerre ne dégénère en piraterie et en brigandage. « Il n'y a point de sujet d'une importance plus considérable que le caractère, la constitution et le mode de procédure des cours des prises et du tribunal d'appel. Ils doivent appliquer la loi internationale et non la loi nationale, à moins que celle-ci ne soit qu'une expression de la première. Leur procédure doit être ouverte et exposée à toute critique. Ils doivent accorder toute liberté de se faire entendre au plaignant ou à son représentant. Ils doivent appliquer une loi uniforme, basée sur des principes certains et connus; ils doivent l'appliquer impartialement à tous les Etats et à leurs sujets. Le modèle élevé du grand philosophe et juriste de l'antiquité doit se trouver sans cesse devant leurs yeux. Ils doivent se souvenir toujours que la loi qu'ils sont chargés d'appliquer n'a point tel caractère à Rome et tel autre à

Athènes, mais qu'elle est une et la même partout, fondée et appliquée, pour autant que l'infirmité humaine le permet, selon les principes immuables du droit et de la justice éternelle (1). » L'histoire du droit international montre les cours des prises exerçant une grande influence sur le développement de ce droit. L'absence d'équilibre entre les divers Etats, surtout au point de vue maritime, plaça pendant longtemps les Etats plus faibles sous l'influence, au moins morale, des Etats plus puissants; les décisions des cours des prises de ces derniers eurent ainsi de l'écho au delà des limites de leurs territoires. Kent, retraçant la marche du droit international moderne, s'exprime comme suit à cet égard : « C'est aux décisions judiciaires des tribunaux des prises de l'Europe et des Etats-Unis de l'Amérique du Nord qu'il faut recourir pour trouver des renseignements et des autorités touchant un grand nombre de points sur lesquels les livres de jurisprudence les mieux accrédités ont gardé un silence complet. » Néanmoins, le fonctionnement des tribunaux des prises, eu égard surtout aux neutres, a été, non sans raison, souvent critiqué. Au siècle passé, Hübner faisait déjà remarquer que le belligérant, juge dans sa propre cause, appelé à prononcer sur le sort de navires capturés par lui, rendait le plus souvent sa sentence d'après des lois et des règlements internes, édictés dans un intérêt opposé à celui des autres Etats. Des neutres sont ainsi condamnés, tout en s'étant rigoureusement conformés dans leur conduite, non seulement à la loi de leur pays, mais à la loi internationale. Nombre de cours des prises, même en prétendant appliquer les règles du droit international, en font une interprétation spéciale et particulière, notamment en faisant rentrer par analogie les cas nouveaux sous des précédents déjà admis par elles. Enfin, les

(1) Phillimore. Comment., V. III, pp. 648, 649.

« Les cours des prises ne sont aucunement tenues d'avoir égard aux ordonnances locales et aux règlements municipaux, à moins qu'ils ne soient sanctionnés par le droit des gens. En effet, si de semblables règlements et ordonnances sont en contradiction avec les règles établies de la jurisprudence internationale, les cours des prises doivent, ou bien violer leur devoir, ou ne tenir aucun compte de ces règlements. Toutefois, les stipulations des traités sont obligatoires pour les Etats qui les ont conclus, et les cours des prises doivent les observer en prononçant entre sujets des contractants. » Halleck, op. cit., V. II, ch. XXXII, § 19.

cours des prises présentent seulement une garantie réelle de l'observation des formes judiciaires chez un nombre peu considérable d'Etats; les autres les envisagent, en effet, plutôt comme des tribunaux administratifs (1).

La France, dans ses traités de 1830, avec Tunis, et de 1832, avec Tripoli, essaya de donner un caractère mixte aux conseils des prises, et elle tenta d'introduire cette pratique lors de la guerre pour l'indépendance de la Grèce. Cette idée d'instituer des commissions mixtes pour juger les prises n'est pas neuve : elle avait déjà été exprimée par Hübner. De nos jours, elle a conquis de nombreux partisans. Heffter demande d'introduire dans le code du droit des gens de l'avenir une disposition, portant que les réclamations des neutres contre la saisie de leurs navires seront soumises au jugement impartial d'arbitres désignés par un tiers Etat. « Il est possible et désirable, » dit Westlake, « d'établir un conseil des prises international et permanent dont les juges seraient nommés par les puissances maritimes. On remédierait ainsi à l'injustice signalée,... à savoir : le manque de concours de la part des neutres à la formation des tribunaux obligés de statuer sur la validité des prises pratiquées à leur détriment. » Gessner, répondant à une objection de Hautefeuille contre l'institution de commissions mixtes, reconnaît que l'introduction de commissions de cette nature n'offrirait certes, pas plus qu'un autre mode de juridiction, une garantie absolue d'impartialité. Mais, ajoute-t-il, « il est permis d'affirmer que, dans ce système, le danger d'arrêts injustes serait du moins diminué considérablement (2). » L'Institut de droit international, de son côté, s'est prononcé pour l'introduction des réformes suivantes dans le fonctionnement des tribunaux des prises : *a)* les principes généraux du droit des gens seraient formulés par une convention internationale; *b)* les tribunaux actuels seraient remplacés par des tribunaux internationaux

(1) En fait, comme le dit Hautefeuille : « la responsabilité, le danger de s'attirer de nouveaux ennemis sont les seules garanties que possèdent les neutres contre le mauvais choix des juges que peut faire le belligérant ». Op. cit., t. III, p. 330.

(2) Voy. Revue de dr. intern. et de législ. comp. An. 1875, p. 617.

qui donneraient plus de garantie d'impartialité aux sujets de l'Etat neutre ou pacifique; *c)* il y aurait lieu de s'entendre sur une procédure commune.

La généralité des publicistes, même ceux qui défendent la compétence exclusive des belligérants en matière de prises, admettent, comme on le verra, la revision par voie diplomatique des arrêts des cours des prises, notamment au moyen de négociations entre l'Etat belligérant et l'Etat neutre (1). Il ne semble donc pas téméraire de conclure des considérations précédentes qu'une proposition, tendant à l'établissement d'une commission internationale siégeant en degré d'appel en matière de prises, recevrait probablement dès maintenant un accueil favorable, non seulement en théorie, mais aussi dans la pratique des Etats. Déjà le traité de Washington, du 8 mai 1876, a en quelque sorte ouvert la voie en cette matière : deux grandes puissances maritimes, l'Angleterre et les Etats-Unis, s'y entendirent pour soumettre des décisions de leurs tribunaux des prises à une revision internationale.

Règles de procédure suivies en matière de prises (2).

Le droit international ne détermine pas la procédure à suivre devant les tribunaux des prises et ces tribunaux ne sont point en réalité soumis à toutes les formalités des tribunaux ordinaires. On applique en cette matière les lois et usages en vigueur dans l'Etat où siège le tribunal, tout en respectant les principes généraux du droit; c'est ainsi que la procédure devra être impartiale et que le principe de la libre défense devra être observé à l'égard du neutre. Les Etats européens ont la coutume de publier,

(1) Bluntschli. Dr. intern. cod. trad. Lardy, 2e édit., p. 476.

(2) On peut mentionner, comme un abrégé des principes et de la pratique admis sur ce point par les tribunaux des prises, la réponse adressée en 1794 par sir W. Scott et sir J. Nicholl à l'ambassadeur américain M. Jay. Le célèbre juge Story tint cet abrégé pour tout à fait satisfaisant et les cours des prises de l'Amérique du Nord ne se sont jamais écartées des règles qu'il renferme. Le texte en est reproduit dans les « Commentaries on International law » de Phillimore, V. III, pp. 666-669, 680 767.

lors de chaque guerre, des proclamations et des édits « prize acts », pour régler ce qui concerne les prises; mais, jusqu'à leur publication, les tribunaux des prises ont une loi et un usage auxquels ils se conforment, en vertu d'une ancienne tradition, aussi régulièrement qu'aux dispositions des Actes des prises. Si des traités ont été conclus à cet égard, les Etats qui les ont conclus devront naturellement en observer entre eux les stipulations.

L'usage général a admis, comme fondement de la procédure, une enquête sommaire, non contradictoire, faite d'office par l'autorité administrative ou judiciaire du port où la prise a été amenée. Le capitaine du capteur donnera les motifs de sa conduite et retracera les circonstances dans lesquelles a eu lieu la capture (1). Les résultats de l'enquête, consignés par écrit, seront adressés au président du tribunal appelé à prononcer. On examinera ensuite les papiers du navire capturé et on procédera à l'interrogatoire de ses officiers. A cet effet, le capteur est tenu, dès son arrivée dans le port, de remettre les papiers du navire au tribunal des prises, en y joignant le procès-verbal de capture; il devra aussi, autant que possible, tenir le navire capturé à la disposition du tribunal. Comme on l'a vu, aucun principe de droit international, aucune législation n'exige que la capture se trouve dans le lieu même où siège le tribunal appelé à statuer sur la validité; d'ailleurs, les cours des prises étant souvent établies dans l'intérieur du pays, il serait dans bien des cas impossible d'exiger l'accomplissement de cette condition.

---

(1) « Aussitôt que la prise aura été amenée en quelque rade ou port de notre royaume, » porte l'Ordonnance de la marine de 1681 (Lib. III, tit. IX, art. XXI), « le capitaine qui l'aura faite, s'il y est en personne, sinon celui qu'il en aura chargé, sera tenu de faire son rapport aux officiers de l'Amirauté, de leur représenter et mettre entre les mains les papiers et prisonniers et de leur déclarer le jour et l'heure où le vaisseau aura été pris, en quel lieu et en quelle latitude, si le capitaine a fait refus d'amener les voiles ou de faire voir sa commission ou son congé, s'il a attaqué ou s'il s'est défendu, quel pavillon il portait, et les autres circonstances de la prise et de son voyage. » Pour les détails sur la manière de procéder, voir Wildman, op. cit., V. I, pp. 355 et s.

Le Règlement russe des prises maritimes, du 27 mars 1895, porte que les autorités maritimes appelées à prendre sous leur garde le bâtiment conduit dans un port russe ou allié doivent informer *immédiatement* le tribunal des prises de l'arrivée dans le port du bâtiment capturé et de son chargement.

S'il s'agit d'un navire ennemi, la procédure devant le tribunal des prises sera très sommaire; elle comprendra seulement la justification de la saisie de la part du capteur; elle ne deviendra contradictoire que si le capturé conteste la nationalité de son navire ou invoque un privilège d'immunité spécial (1).

Les questions à résoudre par les tribunaux des prises se rattachent, le plus souvent, au point de savoir s'il y a eu violation des devoirs de la neutralité et si le belligérant peut, en conséquence, confisquer les objets appartenant aux neutres; néanmoins, la procédure devant le tribunal des prises est qualifiée de « procès en réclamation », parce que le neutre capturé, appelé « réclamant », doit prouver l'innocence de sa propriété. On peut critiquer, au point de vue du droit, cet usage de faire retomber la preuve sur la partie capturée. La règle est, en effet, la liberté du commerce et de la navigation; la présomption devrait donc être en faveur de l'innocence et non de la culpabilité. Le capteur demande l'adjudication de la prise à son profit; ce serait à lui de prouver que le navire et les objets saisis sont sujets à confiscation, d'établir en conséquence leur caractère ennemi ou illicite. En fait, on envisage pourtant le neutre comme demandeur en mainlevée de la saisie et le capteur comme défendeur. Les lois intérieures de presque tous les belligérants mettent toutes les preuves à la charge du neutre et exigent ainsi de lui une justification fort difficile; on demande au capturé une preuve négative, c'est-à-dire le plus souvent impossible à fournir; on lui impose, en effet, l'obligation de démontrer qu'il ne transportait pas d'objets de contrebande, qu'il ne violait point le blocus.

Pour justifier la mise de la preuve à charge du capturé, on dit, d'autre part : la cour de prises est appelée à juger si le capteur, agissant au nom de l'Etat, s'est conformé aux ordres de son gouvernement et aux lois de la guerre ou s'il s'en est écarté; en mettant à la charge de celui qui croit avoir à se plaindre d'un acte

(1) Oppenheim. Syst. des Völkerrechts, Kap. XI, § 9. S'il s'agit d'un navire capturé sous pavillon ennemi et dont la nationalité hostile est établie, il a contre lui toutes les présomptions de droit. Sa nationalité seule suffit pour légitimer la confiscation.

d'autorité l'obligation de démontrer que cet acte a été posé sans droit, on applique simplement la présomption existant en faveur des agents du gouvernement agissant dans l'exercice de leurs fonctions. On ajoute : les nécessités pratiques obligeant en fait le capteur à s'en tenir pour ainsi dire exclusivement à la preuve résultant des pièces du bord, les neutres eussent échappé sans peine à la confiscation, en faisant usage de papiers ambigus, si on ne leur eût imposé la charge de faire la preuve de leur innocence et de renverser la présomption que toute propriété dont le caractère neutre n'est pas bien établi est présumée ennemie.

En pratique, la preuve à fournir par le capturé consistera, dans la plupart des cas, en un complément des papiers de bord.

La cour des prises, si, dans son opinion, l'examen des papiers de bord et l'interrogatoire des officiers ne lui suffisent pas pour se former une conviction, pourra ordonner la production de nouvelles preuves.

Le jugement devra tenir compte des dispositions des traités. S'il n'y a point de traités, il devra se conformer aux principes fondamentaux du droit international et aux lois, ordonnances et coutumes de l'Etat dont dépendent les cours des prises, — pour autant que ces lois, ordonnances et coutumes soient en harmonie avec les principes du droit international. On établit de la façon suivante la prépondérance théorique du droit international en matière de jugements rendus par les cours des prises : l'Etat auquel appartiennent les capteurs, en examinant la conduite de ses sujets et en décidant en conséquence si les navires et les biens ont été ou non loyalement capturés, décide une question entre ses sujets et les étrangers qui réclament la propriété; cette controverse ne s'élève pas dans les limites de son territoire, mais sur l'immensité de l'Océan; donc, ni le lieu où s'est élevée la controverse, ni les parties intéressées ne sont soumis à la loi spéciale du territoire; la seule loi pouvant régir cette controverse est le droit naturel appliqué aux corps collectifs de la société humaine, c'est-à-dire le droit des gens. Mais, en fait, comme le dit Fiore : « la question si grave de la confiscation des prises a été complètement dévoyée, car on en a fait une question de

droit interne,... chaque tribunal résoud la question de l'adjudication de la prise d'après le règlement promulgué par son propre gouvernement au commencement de la guerre (1) », et Wheaton s'exprime comme suit à cet égard : « On sait fort bien que les tribunaux des prises prennent comme guides les ordonnances sur les prises et les instructions émanées du souverain belligérant (2). » En réalité, la prééminence du droit des gens est loin d'être acceptée ici unanimement par la pratique, et si la loi nationale est en contradiction avec le droit international, bien des tribunaux des prises se conforment à la loi nationale. Le jugement rendu a l'autorité de la chose jugée à l'égard des sujets de l'Etat; l'Etat a, en effet, droit de juridiction sur ses sujets. Il n'en est pas de même à l'égard des étrangers, car, à moins de traités particuliers, l'Etat n'a pas de juridiction sur les étrangers. Strictement donc, les parties en cause, ressortissant à un autre Etat, ne seraient pas obligées de se soumettre au jugement rendu. Toutefois, pour éviter des contestations et ne point laisser planer d'incertitude sur la propriété capturée, les Etats étrangers acceptent, en général, la décision des tribunaux des prises, rendue conformément aux principes fondamentaux du droit international.

A moins que la loi de l'Etat n'ouvre un recours en appel à un conseil des prises supérieur ou à tout autre tribunal d'un degré plus élevé (3), la sentence du tribunal des prises sera définitive,

(1) Trat. di dir. publ., l. III, c. IV, § 1792.

(2) Calvo affirme qu'il en est ainsi des cours des prises en Angleterre. En France, dit M. Charles Dupuis, « un conseil des prises n'hésiterait pas à appliquer une disposition légale positive qui serait en contradiction formelle avec les principes du droit international » (Op. cit., p. 384). En Allemagne, le règlement promulgué en 1864, à l'occasion de la guerre du Slesvig, n'était obligatoire pour les tribunaux des prises que pour autant qu'il n'était pas en contradiction formelle avec les règles du droit des gens. L'Autriche et le Danemark s'inspirèrent de la même règle. L'Espagne, dans sa jurisprudence en matière des prises, a plutôt donné la préférence au droit international.

(3) En Angleterre, en vertu du « naval prize act » de 1864, la Cour d'Amirauté et les Cours de vice-amirauté étaient compétentes pour juger les prises. L'instance d'appel était portée devant le Comité judiciaire du Conseil privé. Depuis 1873, le jugement des prises est attribué à l'une des sections de la Haute Cour de justice, avec appel devant la division d'appel de la Haute Cour de justice et recours en dernier ressort devant la Chambre des lords. En Espagne, le Conseil central du contentieux de la flotte connaît des appels contre les décisions

quant à la validité de la capture et l'attribution de la prise. Les sentences de confiscation ou de restitution mettent fin à tout litige entre les capteurs et les capturés. En cas de confirmation de la prise, la sentence détermine la question de propriété ; elle transfère le titre de propriété, de manière à exclure toute réclamation ultérieure de la part des propriétaires précédents. « L'Etat étranger n'a pas le droit de procéder à une revision proprement dite du procès. Ses tribunaux ne sont pas des cours d'appel, de revision ou de cassation placées au-dessus des conseils des prises (1). » Mais si la responsabilité du capteur prend fin avec la sentence du tribunal des prises, cette sentence peut donner ouverture à la responsabilité de l'Etat. La juridiction des tribunaux des prises de l'Etat belligérant est subordonnée à la responsabilité de l'Etat envers les puissances neutres dont les sujets réclament contre les décisions de ces tribunaux. Les décisions des tribunaux d'un Etat ne peuvent entamer les droits souverains d'un autre

des tribunaux des prises ; le Ministre de la Marine prononce en dernier ressort Aux Etats-Unis sont compétentes les Cours de district ; en instance d'appel, les Cours fédérales ; en dernier ressort, la Cour suprême (supreme court). En France, après de nombreuses variations dans la juridiction des prises, le décret du 18 juillet 1854, encore en vigueur, établit le Conseil des prises comme première instance et le Conseil d'Etat comme instance d'appel. En Italie, le décret royal du 16 août 1896, instituant une Commission des prises, porte (art. VIII) : « ... ses sentences ne sont pas sujettes à appel, opposition ou révocation, sauf le recours à la Cour suprême de cassation, dans les termes et avec les règles fixés par la loi du 31 mars 1877, nº 376, série 20 », (en cas d'incompétence ou d'excès de pouvoir). Au Japon, l'article 1er de l'ordonnance du 20 août 1894 et 1 mars 1904 est ainsi conçu : « Le Tribunal des prises en première instance et le Tribunal supérieur des prises en deuxième instance connaîtront des prises. » Pendant la guerre russo-japonaise de 1904-1905, les navires russes capturés furent amenés dans les ports de Sasebo et Yokosco, où furent institués des tribunaux de première instance. Un délai d'un mois leur fut accordé pour se pourvoir en appel devant le Tribunal des prises de Tokio. D'après l'art. 8 du Règlement ottoman de 1877, les décisions du Tribunal des prises sont sans appel, mais susceptibles de recours en cassation, pour violation de la loi ou du droit des gens, pour incompétence du tribunal des prises ou irrégularité dans la procédure. En Prusse, une ordonnance du 20 juillet 1864 établit un Conseil des prises, dont il y a appel au Conseil des prises supérieur. D'après le Règlement russe des prises maritimes du 27 mars 1895, les tribunaux des prises institués dans les ports russes ou alliés ou près des commandants d'escadre jugent en première instance ; le Conseil d'amirauté est le tribunal supérieur.

(1) Bluntschli. Le dr. internat. codifié, trad. Lardy, 2me édit., p. 476.

Etat; les sentences méconnaissant ces droits ne peuvent lier l'Etat lésé. Vattel faisait déjà observer à ce sujet que, si la décision en dernier ressort d'un tribunal de prises contient une « injustice palpable et évidente », elle ne peut jamais devenir valable en droit et que, dans ce cas, la restitution du droit violé doit demeurer réservée aux négociations diplomatiques des Etats intéressés, et, au besoin, à des mesures politiques (1). Cette responsabilité de l'Etat belligérant n'en existerait pas moins si le traité de paix, par dérogation à l'usage, confirmait toutes les prises faites durant la guerre, et cela par l'application du principe : « pacta tertiis non nocent ».

Si la capture n'est pas confirmée par le tribunal des prises et si la restitution aux ayants droit en est ordonnée, le capteur peut, suivant les circonstances, être condamné à indemniser complètement le propriétaire du navire ou de la cargaison capturés et au payement des frais du procès, car tout capteur est responsable des prises qu'il a faites et du préjudice que ses actes ont causé à des tiers. Les conseils des prises sont souverains pour statuer sur cette indemnité. Il peut arriver, même en cas de non-confirmation de la capture, que l'on refuse tous dommages-intérêts au propriétaire du navire capturé et que l'on mette à sa charge les frais d'enquête et de procédure. Il en serait ainsi, si le comportement du navire avait rendu celui-ci suspect : ce comportement peut impliquer, en effet, une certaine culpabilité, insuffisante pour motiver la confiscation, mais suffisante pour justifier la capture du navire et l'enquête dirigée contre lui. Les cours des prises anglaises notamment ne condamnent point facilement les capteurs à des dommages-intérêts. Elles admettent le plus souvent la présomption que la capture n'a pas été faite à la légère et elles regardent la saisie comme exempte de tout reproche, si les apparences permettaient de croire à une cause probable de capture, impliquant au moins négligence du neutre.

Comme on l'a vu, le droit international n'interdit pas la vente, opérée dans le but d'exécuter le jugement du tribunal, d'une prise

(1) Voy. Bluntschli. Dr. int. cod., trad. Lardy, 2e édit., p. 478.

conduite dans le port d'un Etat neutre. Toutefois, si l'Etat neutre a des réclamations à faire valoir contre la décision du tribunal, il peut s'opposer à la vente, afin de garantir son recours.

La propriété neutre étant inviolable en principe, on a soulevé la question de savoir si des neutres peuvent revendiquer sur le prix d'un navire ennemi confisqué une part proportionnelle à leur copropriété. Des publicistes prétendent que le navire est indivisible, au point de vue de l'exercice des droits de la guerre (1); mais ils ne donnent point de raison juridique de cette indivisibilité. Selon les principes du droit commun, le navire est divisible comme objet de la propriété, et si, de fait, il appartient en partie à l'ennemi et en partie au neutre, on doit faire l'application des règles respectives concernant les neutres et les ennemis.

L'usage s'est établi dans le droit international moderne de stipuler dans les traités de paix la restitution ou le remboursement de la valeur des navires ennemis capturés pendant la guerre, mais non encore jugés. On peut citer comme exemples de ces traités : celui de Zurich de 1859 et celui de Francfort de 1871. Les publicistes qui s'attachent à justifier cet usage ne sont point d'accord sur son fondement. Selon Wheaton, la paix donnerait un titre final et parfait à la capture sans condamnation : de même qu'elle prohibe tout usage de la force, ainsi elle détruirait tout espoir de recouvrement, comme si le navire capturé avait été conduit « infra præsidia » et condamné judiciairement; le traité de paix aurait pour effet de valider le titre défectueux du capteur; le titre du propriétaire primitif d'un navire capturé serait tout à fait éteint par la survenance du traité de paix, et si le navire avait été transféré à un tiers, celui-ci retirerait du traité le même avantage qu'en eût retiré le capteur, s'il eût conservé la possession du navire (2). Fiore dit au contraire : rien ne s'oppose à ce que les tribunaux compétents en matière de prise continuent à juger de la

(1) La Cour d'Amirauté anglaise a décidé d'après cette théorie.

(2) Elements. Vol. II, part. IV, ch. IV, § 5. Fiore, op. cit., l. IV, c. I, § 1833. Kent. Commentaries, Vol. I, pp. 110, 173. « The title of the owner was completely barred by the intervention of peace, which quiets all titles of possession to property of this kind arising from war. » Phillimore. Comment., V. III, p. 782.

validité des captures faites avant la conclusion de la paix, et on ne peut voir un acte d'hostilité dans le fait d'appliquer les lois de la guerre aux actes commis durant la guerre et en vue de celle-ci. Ces publicistes oublient que le droit de faire des prises a, dans l'état actuel du droit international, pour fondement principal le droit du belligérant de faire obstacle à l'accroissement des ressources de son adversaire; ce droit, dans son application, doit donc se renfermer strictement, quant à son objet et sa durée, dans les limites de cette nécessité de la guerre; il doit, dès lors, cesser d'exister quand cette nécessité elle-même a disparu, par suite de la cessation de l'état de guerre. La cessation de l'état de guerre n'a toutefois aucune influence sur la question de l'indemnité à laquelle l'illégalité d'une capture pourrait donner lieu, le cas échéant.

Du partage des prises en commun.

On appelle : captures en commun, les captures opérées par des navires agissant de conserve, soit de fait ou moralement, soit avec le concours ou sous la protection de troupes de terre. L'usage général, dans ces cas, est de répartir la prise entre tous ceux qui y ont coopéré.

Si la prise a été opérée par des vaisseaux de guerre proprement dits de l'Etat, tous ceux qui étaient présents « in sight », au moment de la capture, ont droit à son partage. Les vaisseaux de guerre ayant tous le devoir d'attaquer l'ennemi partout où ils le rencontrent, on en infère que tous ceux qui étaient présents sur le lieu de la capture sont intervenus, au moins moralement, s'ils n'ont pu intervenir effectivement. Pour pouvoir invoquer le droit à une prise en commun, fondé sur le fait de s'être trouvé en vue, il faut établir : que le navire capturé est le navire que l'on a aperçu, qu'on a été aperçu par le capturé et qu'on était en vue du capteur effectif; en d'autres termes, que l'on a causé de l'intimidation à l'ennemi et inspiré du courage à l'ami. Il en a été maintes fois décidé ainsi par les cours des prises et par les cours d'appel. La présomption, dérivant pour le navire de guerre du fait de s'être trouvé en vue, peut être renversée par des circonstances con-

traires, tendant à démontrer, par exemple, que le navire ignorait la capture qui avait lieu ou qu'il n'avait pas l'intention d'y participer; en un mot, qu'il n'y a eu ni aide active, ni même présumée. Si les navires en vue se trouvaient dans des circonstances telles qu'ils ne pouvaient causer aucune crainte à l'ennemi, ni apporter aucun encouragement à l'ami, on estime avec raison qu'ils n'ont aucun droit au partage de la prise.

Quant aux corsaires, en vertu d'une règle générale, ils n'ont aucun droit à la prise pour s'être trouvés simplement en vue au moment où elle a été effectuée (1). On exige d'eux une participation plus directe : « actual intimidation, or actual constructive assistance ». Le seul fait de leur présence ne suffit pas pour faire naître la présomption de leur coopération à la capture. Les corsaires se sont munis d'une commission, surtout en vue d'avantages particuliers à recueillir; cette commission ne les oblige pas à en faire usage chaque fois qu'ils rencontrent un ennemi. Leur « animus capiendi » doit être prouvé par un acte indiquant clairement leur intention d'agir contre l'ennemi. Par contre, un vaisseau de guerre aura droit de réclamer le bénéfice d'une capture faite en commun, si le capteur effectif est un corsaire, tout comme s'il s'agissait de deux vaisseaux de guerre.

Les navires ont droit à partager les captures faites par leurs chaloupes, car celles-ci constituent une fraction de la force effective du navire; il en est de même pour les captures effectuées par les allèges d'un navire; peu importe, dans ces deux cas, la distance à laquelle le navire se trouvait au moment de la capture. L'admission d'un capteur par présomption au partage avec le capteur effectif est une extension bienveillante de la loi, mais elle ne peut être étendue indéfiniment. L'aide présumée à une capture, fournie par les chaloupes d'un navire ne se trouvant pas en vue, ne peut donner droit au partage de la prise. Il y a, en effet, une différence profonde, quant au fondement des prétentions d'un navire, en cas de capture effective par ses embarcations, et celui des prétentions

(1) Bynkershoek. Quæst. juris publ., l. I, c. XVIII : « sunt tamen qui ed præde socios admittunt, quicunque sempliciter adfuerunt, vel in conspectu, e longinquo. Quod largiendum non est ».

qu'on pourrait émettre, pour essayer de justifier un partage, basé sur une capture par présomption, effectuée par les embarcations d'un navire hors de vue. Dans le premier cas, le navire auquel appartient l'embarcation a accompli la capture en faisant usage d'une partie de sa propre force; on ne peut, par contre, baser une capture sur une présomption d'intimidation vraisemblable de l'adversaire et d'encouragement probable du belligérant, quand il s'agit d'une chaloupe, attirant fort peu l'attention sur la vaste étendue de la mer et dont le caractère ami ou ennemi est le plus souvent inconnu (1). Si plusieurs navires, ayant un caractère militaire et étant en état de rendre des services de guerre, sont réunis sous les ordres d'un même chef, pour opérer sur un même point ou pour exécuter la même entreprise, l'usage est de leur accorder un droit égal de participation au bénéfice des prises, même s'ils ne se sont pas trouvés tous en vue au moment de la capture. Ils sont regardés comme formant un seul corps, où les profits réalisés individuellement le sont à l'avantage commun. Les vaisseaux escortant un convoi pourront être admis au partage des prises, s'ils étaient munis de l'autorisation requise et si la distance à laquelle la capture a été opérée s'accordait avec l'accomplissement de leur mission particulière : protéger les navires du convoi. Si des prises sont effectuées par des navires de transport, l'escadre à laquelle ils appartiennent bénéficie de la prise, peu importe la distance à laquelle elle se trouvait lors de la capture. Si, lors d'une capture effectuée par une escadre, un ou plusieurs vaisseaux de l'escadre sont séparés des autres, de façon à ne pouvoir concourir à l'opération commune, on les regarde comme ayant cessé de faire partie de l'escadre et ils sont, en conséquence, privés des avantages obtenus par celle-ci; le gros de l'escadre, de son côté, ne peut exiger sa part des prises opérées par ces vaisseaux séparés (2). Le navire ou l'escadre, détournant volontairement ou par hasard un navire ennemi de sa route et occasionnant par là sa capture par une force tout à

(1) Voy. Wildman, op. cit., pp. 248, 249.
(2) Idem., loc. cit.

fait distincte, n'est pas pour ce seul fait admis au partage comme cocapturant (1).

Quand des captures ont été opérées par des forces de terre et de mer combinées, avec le concours des troupes de terre au fait de la capture (2), on applique les principes généraux exposés ci-dessus, à moins que les règlements concernant les armées en campagne n'établissent des règles spéciales à cet égard. Dans le cas de forces maritimes et terrestres, agissant indépendamment les unes des autres et pour des objectifs différents, on ne peut présumer d'intention commune; aussi faut-il alors, pour la prise en commun, une aide réelle; le simple fait de s'être trouvé en vue ne suffirait point; même un service peu important, rendant seulement la capture plus facile, ne serait point suffisant dans ce cas; il faut une aide vraiment efficace. En cas d'accord préalable, la question de savoir si un secours vraiment efficace a été fourni est moins importante; dans ce cas, en effet, chaque partie accomplit le service qui lui a été assigné d'avance, peu importe si celui-ci est important ou non.

On accorde parfois des lettres de marque aux gardes-côtes, c'est-à-dire à des navires de faible tonnage, chargés de surveiller les côtes, notamment dans l'intérêt de la pêche ou des douanes. Ces navires sont propriété de l'Etat, ils portent une flamme de guerre. Munis de lettres de marque, ils peuvent croiser au delà des bornes ordinaires de leur circonscription et courir sus aux navires marchands ennemis. Mais comme ils ne font pas partie de la flotte belligérante et qu'ils ne sont point obligés d'attaquer l'ennemi partout où ils le rencontrent, ils ne jouissent pas du bénéfice dérivant de la présomption de l'« animus capiendi ». Les cours d'amirauté anglaises leur appliquent, relativement aux prises faites en commun, la jurisprudence consacrée pour les corsaires : leur intention de procéder ou de coopérer à une capture doit être démontrée par des actes précis ou des preuves non équivoques.

(1) Voy. Wildman, op. cit., p. 339.

(2) « A mere general co-operation in the same general objects would not be sufficient; but an actual co-operation in the particular object is clearly sufficient. » Phillimore, op. cit., p. 612.

Dans tous les cas de prise en commun, la preuve incombe à la partie réclamant le bénéfice de la règle applicable dans ce cas. Tout acte blâmable, toute fraude destinée à induire en erreur, de la part du capteur, dans le but d'empêcher un autre navire de participer à une capture, sont, en général, punis en admettant ce navire au bénéfice de la capture.

Comme il n'existe point de règlement détaillé (1), déterminant la façon de procéder au partage des prises faites en commun, la répartition est faite par voie judiciaire. Les tribunaux prennent le plus souvent pour base la force respective des capteurs, estimée d'après le nombre d'hommes d'équipage (2).

Les navires des alliés ont droit au partage des prises faites en commun. On peut se demander, dans le cas de capture en commun par des alliés, quelle est la cour appelée à prononcer. Une convention conclue le 30 mai 1854, entre la France et l'Angleterre, stipule à cet égard, dans son article 2, que, lorsqu'une capture en commun aura été effectuée par les forces navales des deux pays, l'adjudication de la capture appartiendra à la juridiction du pays dont le pavillon était porté par l'officier exerçant le commandement suprême durant l'action et que, lorsqu'une capture aura été effectuée par un croiseur de l'un des deux Etats alliés, en vue d'un croiseur de l'autre, la décision du cas appartiendra à la juridiction de l'Etat du capteur effectif. Ces règles, dit à ce propos Halleck, sont fondées en raison et seront probablement admises dans tous les cas semblables (3). Si un allié, dont les navires ont pris part à une capture, estime qu'il y a lieu à restitution de la capture et si son coallié est d'avis contraire, les juges détermineront la part revenant à chacun d'eux dans la prise, et chacun d'eux sera libre de disposer de cette part.

(1) Voir le projet de règlement international des prises maritimes, voté dans les sessions de Turin, de Munich et d'Heidelberg de l'Institut de droit international. — Annuaire de l'Institut de droit international — années 1887, 1888.

(2) Pour les Etats-Unis d'Amérique, l'acte du 12 avril 1800 décide que le partage se fera en proportion du nombre d'hommes et de canons.

(3) Op. cit., V. II, c. XXXI, § 16.

SECTION III.

Les reprises (1).

Les progrès du droit international ont été peu sensibles en cette matière. La matière des reprises a plutôt fait l'objet du droit public interne des divers Etats; de plus, la jurisprudence des Etats maritimes s'est en général inspirée ici des convenances politiques et non des principes du droit : enfin, la confusion, consacrée par l'usage de nombre d'Etats, entre la prise faite par un belligérant sur son adversaire et reprise par celui-ci et la capture d'un navire neutre, enlevé ensuite par l'adversaire, a encore été la cause de l'absence d'un système vraiment juridique. On doit donc se borner à l'exposé des règles le plus généralement admises par la pratique.

La règle dominant tout le sujet est que la reprise ne confère pas au recapteur les droits du capteur. Le recapteur doit respecter les biens repris; il peut uniquement réclamer une rémunération pour ses peines « droit de recousse », dont le montant est déterminé par la législation de chaque Etat. Il n'y a pas de règle uniforme quant à la quotité du droit de recousse attribuée en cas de recapture d'un navire ou d'une cargaison. Cette quotité varie suivant les divers pays et aussi, dans un même pays, suivant le temps pendant lequel l'adversaire est demeuré en possession de la capture. Elle varie encore, suivant que la recapture a eu lieu par un vaisseau de l'Etat ou par un navire particulier. Le quantum attribué au second est en général plus considérable que celui attribué au premier, et cette différence de traitement se justifie, car le devoir du navire de guerre est spécialement de porter secours en toute occasion. En Espagne, la restitution a lieu sans indemnité quand le repreneur est un navire de guerre.

En Angleterre et dans la plupart des Etats maritimes du continent, on restitue en principe les navires nationaux

(1) Hautefeuille critique les expressions : reprise, repreneur, comme n'exprimant pas en réalité le fait qu'elles prétendent désigner. Justes, selon lui, lorsqu'il s'agit de la prise d'un navire ennemi et de sa reprise, elles sont complètement inexactes pour désigner la position d'un navire neutre, saisi par un belligérant et enlevé des mains du capteur par l'autre belligérant. Op. cit., t. III, p. 352.

recous (1), sans attacher d'importance à la question de temps et moyennant l'acquit d'un droit de recousse. L'ordonnance anglaise de 1649 stipulait déjà que tous les navires anglais recous seraient rendus à leurs propriétaires, moyennant l'acquit d'une indemnité de sauvetage. Cette disposition fut reproduite par la suite dans les divers actes sur la matière. L'indemnité de sauvetage est fixée en principe au huitième de la valeur de la prise. Si la reprise a été effectuée dans des conditions particulièrement difficiles ou dangereuses, la cour des prises pourra porter l'indemnité au quart de la valeur. En France, d'après le Consulat de la mer, en cas de reprise avant la mise en lieu sûr « intra præsidia », c'est-à-dire avant l'arrivée au port du capteur, le navire devait être rendu à son propriétaire, moyennant une indemnité de sauvetage. L'ordonnance française de 1584 décida que le navire repris avant les vingt-quatre heures depuis la prise serait rendu à son propriétaire, contre indemnité d'un tiers de sa valeur au profit du recapteur. L'ordonnance de 1681 reproduisit cette disposition. L'arrêté du 2 prairial an XI, réglant actuellement la matière, porte : le navire recous et la cargaison doivent être restitués au propriétaire, à charge par lui de payer à l'équipage repreneur (2) un trentième de la valeur, si la recousse a eu lieu avant le délai de vingt-quatre heures, et le dixième de cette valeur, si elle a eu lieu après ce délai; pour les corsaires, le droit de recousse est fixé au tiers dans le premier cas, le navire et la cargaison leur appartiennent en entier dans le second.

Quant à la propriété neutre, d'après les principes rationnels du droit, elle devrait être simplement restituée à son propriétaire en cas de reprise; en effet, la capture ne confère pas au capteur la propriété du navire ou des objets saisis, elle ne confère qu'une posses-

(1) Le Prize act anglais de 1864 va à l'encontre de la théorie admise en général en matière de prises, en décidant (ch. VI, § 40) que le navire anglais recous doit être rendu au propriétaire, non seulement, quel que soit le temps pendant lequel l'ennemi l'a eu en sa possession, mais même, s'il a été déclaré de bonne prise par l'adversaire.

(2) Strictement, il faut blâmer cette attribution de butin quand il s'agit d'un navire de guerre, car les marins, pas plus que les soldats, ne doivent être excités à remplir leur devoir par l'appât du gain.

sion de fait, peu importe si la propriété capturée sur mer est demeurée ou non vingt-quatre heures aux mains du capteur; si la propriété est reprise par l'adversaire du capteur, le recapteur se trouve donc en possession, non de la propriété de son ennemi, mais de celle d'un neutre. D'autre part, les raisons qui pouvaient légitimer la détention par le capteur n'existent pas pour le recapteur. La propriété neutre n'est pas soumise au droit de recousse, dit Wildman, et cela en vertu du principe général à cet égard, fondé sur la présomption que justice aurait été faite si le navire avait été conduit dans le port de l'adversaire, et que, si un tort avait été causé par le fait de la capture, il eût été réparé par le tribunal de l'Etat auquel la connaissance en aurait été régulièrement attribuée (1). La loi humaine n'en a pas moins décidé que la propriété neutre serait confisquée, au moins en partie, au profit du recapteur, et la plupart des publicistes ont admis la légitimité du droit de recousse dû par le neutre au recapteur. D'après le système suivi en Angleterre et en France, les navires neutres repris à l'ennemi doivent être relâchés purement et simplement, sans indemnité ni rançon, par le vaisseau qui les délivre, lorsque leur détention n'aurait pu aboutir à une condamnation par les cours de prises de l'ennemi. D'après le système anglais, si leur condamnation eût été certaine, le recapteur aura droit à une indemnité de sauvetage, qui est fixée au même taux que pour un navire anglais repris sur l'ennemi; il faut toutefois que l'Etat dont le navire neutre portait le pavillon observe la réciprocité. D'après le système suivi en France, si la capture des navires neutres repris eût abouti à une condamnation, ces navires seront considérés comme ennemis s'ils ont passé vingt-quatre heures au pouvoir du capteur, à moins qu'ils n'aient été capturés pour transport de contrebande ou de tous autres objets à destination de la France, c'est-à-dire pour une violation de la neutralité, préjudiciable à l'adversaire, mais favorable à la France.

Si des troupes de terre ont concouru avec des forces maritimes à opérer une reprise, elles participeront au bénéfice du droit de recousse. Il est aussi admis que des troupes de terre peuvent

(1) Op. cit., Vol. II, p. 641.

réclamer un droit de recousse pour la reprise de navires dans un port maritime, sans la coopération d'une force navale, si la reprise est le résultat nécessaire et immédiat d'une opération militaire tendant à la prise de la place où se trouvait la propriété capturée. L'armée nationale ne sera pas admise à réclamer un droit de recousse, si elle n'a fait que reprendre sur l'ennemi un port de son propre pays ; il en sera de même de l'armée alliée coopérant avec l'armée nationale. L'armée nationale au service de l'Etat a essentiellement pour mission la défense du territoire, le rétablissement du souverain dans ses droits de souveraineté, et, d'autre part, les sujets de l'Etat ont le droit d'obtenir la restitution de leur propriété dans l'état où elle se trouvait avant l'occupation par l'ennemi. On a donc estimé que la nature particulière du service rendu ne légitimait point ici l'attribution d'un droit de recousse. Quant à l'armée alliée associée avec l'armée nationale, elle forme une partie d'un même corps, elle poursuit un même but, elle est à tous égards placée sur le même pied que l'armée nationale.

Il n'y a point lieu d'attribuer un droit de recousse, si un navire, après avoir été capturé, a été volontairement abandonné par son capteur, à la suite de tempête, poursuite par l'ennemi ou autre cause. Dans ces circonstances, il n'y a point de raison de prélever un droit de recousse en faveur du repreneur, car le repreneur n'a dû déployer aucun courage, il ne s'est exposé à aucun péril ; d'autre part, le capteur qui abandonne volontairement sa capture est présumé renoncer aux droits qu'il pouvait avoir sur elle. Mais, si un capteur est obligé de se réfugier avec sa prise dans un port ennemi, il pourra y avoir lieu à recousse. La jurisprudence anglaise accorde aussi le bénéfice de la recousse aux hommes de l'équipage qui, demeurés à bord d'un navire capturé, en opèrent la reprise, par exemple, en se révoltant (1).

(1) Il n'y aurait pas lieu de faire application du droit de recousse, si des hommes de l'équipage arrachaient le navire à des révoltés. Ce cas est, dit-on, fort différent d'une reprise sur l'ennemi, car, dans ce dernier cas, la capture une fois effectuée, l'équipage a été déchargé par le fait même de son devoir vis-à-vis de ses employeurs ; le contrat entre les parties a cessé d'exister ; il n'en est point de même en cas de mutinerie ; ici, l'équipage n'a point été libéré de ses obligations, il a conservé notamment celle de reprendre, s'il le peut, possession du navire.

Si la reprise a été faite par un navire non commissionné, on admet que ce navire n'est pas déchu du droit de recousse, et, pour justifier cette pratique, on fait valoir qu'il n'est point nécessaire d'être muni de lettres de marque pour effectuer une reprise; tout citoyen a le droit d'assister ses compatriotes en temps de guerre, d'arracher leurs biens aux mains de l'ennemi; il ne faut point dès lors, contrairement à ce que l'on a vu en cas de prise, être pourvu d'une commission spéciale, pour avoir part à la récompense attachée à cet acte méritoire (1). En cas de reprise de navires et cargaisons appartenant à des alliés ou cobelligérants, on applique, en règle générale, le principe de la réciprocité, et si, dans les mêmes circonstances, ils restituent moyennant un droit de recousse, on agira de même à leur égard.

En estimant la valeur de la propriété, dans le but de fixer le montant du droit de recousse, l'évaluation doit en être faite d'après la valeur au lieu de la restitution et non d'après la valeur au lieu de la reprise (2). Cette évaluation d'après la valeur au lieu de la restitution doit être faite en se rapportant au moment de l'entrée dans le port. Les recapteurs n'ont aucun droit à la valeur additionnelle que la cargaison peut acquérir à la suite du payement des droits et autres débours subséquents.

Si un an et un jour se sont écoulés depuis la recapture et si aucune réclamation n'a encore eu lieu, la question de propriété ne peut plus être soulevée par le propriétaire antérieur : il est censé avoir abandonné son droit. Il n'est pas possible de conserver indéfiniment dans le port et les entrepôts le navire et la

(1) Phillimore. Comment. VIII, p. 688. Upon principle, persons not in any military capacity, but merely acting as private individuals, if they happen by any succesful effort to rescue property from the enemy, would be entitled to salvage. » Wildman, op. cit. Vol. II, p. 289.

(2) Wildman, op. cit., p. 291. La cour d'amirauté anglaise, en fixant une quotité de la valeur comme droit de recousse dans les cas non déterminés par le Prize Act, a coutume d'attribuer une quotité moindre, si la propriété reprise est de valeur considérable, et une quotité plus grande, si cette propriété est de valeur minime. La raison en est que, si la propriété est de peu de valeur, une faible quotité ne constitue point un encouragement suffisant, tandis que, dans le cas d'une propriété de valeur considérable, une quotité minime forme un dédommagement suffisant.

cargaison, car ils sont exposés à y dépérir; de plus, les frais de conservation finiraient par en absorber la valeur. On a donc dû fixer un terme, après lequel le gouvernement du recapteur pourra disposer des objets non réclamés. En stricte équité, le navire et la cargaison devraient être vendus après l'expiration de ce terme et le prix provenant de la vente devrait être déposé en sûreté, à la disposition des propriétaires. En fait, après l'expiration du délai, la reprise est attribuée au capteur.

Dans le cas où un navire est capturé par l'ennemi, repris sur lui et capturé de nouveau par l'ennemi, il y a recousse-recousse. D'après les principes rationnels du droit, la recousse-recousse doit être assimilée à une capture directe. C'est ce que fait notamment la législation française.

CHAPITRE XIV.

Droit de postli minie.

Définition, fondement, effets du droit de postliminie.

Le droit de postliminie est celui en vertu duquel des territoires, des populations, des choses, des rapports publics et juridiques, tombés au pouvoir de l'ennemi ou modifiés par lui, et venant à être affranchis durant la guerre, sont rétablis dans leur état antérieur, comme si celui-ci n'avait jamais cessé d'exister (1). Le droit de postliminie appartient exclusivement à l'état de guerre; il n'existe plus après la conclusion d'un traité de paix; en effet, les choses dont le traité de paix ne dit rien restent dans l'état où elles se trouvaient au moment où la paix est conclue; elles sont tacitement cédées de part et d'autre à celui qui les possède. Le droit de postliminie se rattache, par nombre de points, au droit public général et au droit public interne des Etats. Le terme de postliminie a été emprunté au droit romain; mais les bases et la nature du « jus postliminii » du droit romain étaient bien différentes de celles du droit de postliminie moderne. Le droit de postliminie

---

(1) Voy. von Holzendorf, Handb. des Völker., IV Band, § 180.

« La reconnaissance de ce droit (jus postliminii), par la loi internationale, a pour but de mitiger les maux de la guerre. » Phillimore. Comment., Vol. III, p. 616.

« Le principe sur lequel repose cette doctrine est que les droits dûment acquis ne peuvent être enlevés d'une façon permanente, soit par l'acte d'un individu, soit par celui d'un Etat ennemi, sans le consentement de l'Etat auquel appartient le possesseur primitif. » Idem, op. cit., V. III, p. 812.

romain était une fiction du droit interne. Le citoyen romain fait prisonnier par l'ennemi était censé perdre ses droits civils et politiques, jusqu'au moment de sa libération (1). Le droit de postliminie moderne a un tout autre fondement. Il se base sur ce que l'occupation d'un territoire par l'ennemi n'est point l'issue finale de la guerre, le rétablissement de la paix; l'état de guerre subsiste durant l'occupation, il n'a point encore fait place à un état de droit définitif. Les droits de l'ennemi sur le territoire occupé ont pour base l'occupation elle-même. Si l'ennemi cesse d'occuper le territoire, s'il en perd la possession, ses droits de souveraineté incomplète et temporaire cessent également. Les actes posés par ce possesseur temporaire ne peuvent avoir en principe qu'un caractère transitoire. Si l'obstacle de fait qui s'opposait à la souveraineté de l'Etat vaincu sur le territoire occupé vient à disparaître, cette souveraineté reprend dans toute son intégrité. L'occupation d'un territoire par l'ennemi peut empêcher momentanément l'Etat occupé d'y exercer son pouvoir; elle peut aussi écarter les citoyens des biens qu'ils possédaient sur ce territoire; mais les droits eux-mêmes demeurent. Ces droits peuvent être entravés dans leur exercice; ils ne sont ni anéantis, ni perdus et, dès que les obstacles extérieurs sont écartés, ils reparaissent dans toute leur plénitude. Si les droits existants avant la guerre et dont l'exercice a été empêché durant celle-ci retournent à leur état primitif, il n'est point nécessaire pour l'expliquer de recourir à une fiction, comme c'était le cas pour le postliminie du droit romain. L'Etat primitif, en recouvrant son domaine sur ses biens, n'acquiert point des droits nouveaux sur ceux-ci, par suite de la reprise ou de la restitution; l'occupant cesse d'exercer les droits qu'il devait à la force des armes; ces droits ne sont point transférés à l'Etat primitif; cet Etat reprend ses droits sur ses biens, comme si l'occupation n'avait point eu lieu. Donc, si un territoire occupé et ses habitants rentrent en la possession de l'Etat durant la guerre, à la suite de l'évacuation volontaire ou forcée de l'occupant, ils sont estimés n'avoir perdu, un seul instant, ni leur

(1) « Postliminium », strictement : droit qui naît du retour sur le seuil, c'est-à-dire ici sur les frontières publiques.

nationalité, ni leurs droits. L'Etat, rentré pendant la guerre en possession d'un territoire occupé, n'est donc point obligé, en principe, de reconnaître comme valables tous les actes de l'occupant : le simple fait de l'occupation n'est point un titre suffisant à cet effet. Mais s'il s'agit d'actes de nature à obliger un successeur quelconque, c'est-à-dire d'actes qui, malgré l'occupation ennemie, se fondent sur la persistance du lien social, du droit de police ou du droit privé, ou encore, comme on le verra plus loin, s'il s'agit de certains actes administratifs et judiciaires posés par l'occupant, ces actes ne seront point annulés rétroactivement.

On se demande si, dans le cas où un Etat a été occupé en entier, le fait d'une intervention pourra le mettre à même de bénéficier du droit de postliminie. Il y a lieu ici de distinguer. Si cet Etat n'est pas entièrement soumis, s'il ne s'est pas rendu volontairement, s'il a seulement cessé de résister par impuissance (1), on ne peut dire qu'il soit réellement conquis. Dans ce cas, s'il est délivré par un allié, il retourne à son état antérieur; l'allié n'est point un conquérant, c'est un simple coassocié (2). Si c'est une puissance tierce, non alliée de l'Etat libéré, mais ne lui étant pas non plus hostile, qui expulse l'occupant, cette puissance a le devoir moral de rétablir l'Etat libéré dans ses droits antérieurs (3). En fait, on lui accorde aussi le droit de prendre part aux négociations qui régleront le sort de l'Etat libéré; elle pourra

(1) « Prando (S. c. l. XVII, p. 403), distingue rationnellement deux cas : 1° l'occupation présente l'aspect d'une simple soumission temporaire et non volontaire à la violence ; l'état de guerre et, en conséquence, le jus postliminii persiste ; 2° le dominium des occupants a été confirmé par consentement exprès ou tacite de l'occupé... la guerre cesse et le jus postliminii est éteint pour toujours par la paix. » Phillimore. Comment., Vol. III, p. 786.

(2) Les alliés dans une guerre ne font qu'un avec le belligérant principal ; aussi, si les choses appartenant à l'un des alliés et qui ont été prises par l'ennemi tombent entre les mains d'un autre allié, elles sont sujettes au droit de postliminie. Halleck., op. cit., V. II, ch. XXXV, § 5.

« La cause est commune, le droit est un. Lors donc que les personnes ou les choses prises par l'ennemi sont reprises par nos alliés... ou retombent de quelque manière entre leurs mains, c'est précisément la même chose, quant à l'effet de droit, que si elles se retrouvaient immédiatement en notre puissance ; la puissance des alliés et la nôtre n'étant qu'une dans cette cause. » Vattel. Le droit des gens, édit. 1820, p. 666.

(3) Voy. Bluntschli et Heffter.

faire valoir son consentement au rétablissement de l'ancien ordre de choses (1). Ces règles s'appliqueront également, si la délivrance a eu lieu avec le concours de l'Etat libéré. Si le libérateur retenait l'Etat libéré sous sa puissance, comme prix de sa victoire, il deviendrait l'ennemi de l'Etat libéré et son action serait assimilée à une occupation.

Si l'occupant a exercé le gouvernement du territoire occupé, on devra tenir compte, dans une certaine mesure, des actes qu'il a posés. Quant aux actes dont le caractère est surtout politique et dont le but a été de changer la constitution du pays ou les rapports politiques des habitants, on doit leur appliquer la règle que les lois de la guerre n'autorisent pas l'occupant à remplacer le système gouvernemental en vigueur dans le territoire occupé par son propre système politique. L'Etat qui a repris possession du territoire peut avoir des principes politiques tout à fait opposés à ceux de l'occupant, il ne sera point lié par les mesures politiques de son adversaire; celles-ci tomberont « ipso jure » par la cessation de l'occupation. Quant aux actes d'administration sans importance politique, quant aux actes judiciaires n'ayant d'importance qu'en droit privé, ils conservent en principe toute leur validité, s'ils ne sont pas contraires à la constitution du pays. L'occupant a, en effet, le droit et le devoir de veiller à la bonne administration des territoires occupés; cette administration n'a pas lieu uniquement dans son propre intérêt, mais aussi dans l'intérêt de l'occupé; ce serait méconnaître cet intérêt et rendre inutile le devoir de l'occupant que de permettre d'annuler toutes les mesures administratives et d'infirmer toutes les décisions judiciaires prises par l'occupant (2). On ne peut toutefois donner force à toutes les

(1) En droit absolu, dès qu'un Etat existe comme Etat souverain et indépendant, il a par là même le droit de choisir le régime le plus conforme à ses intérêts, d'adopter la forme de gouvernement la mieux à même de favoriser son développement. L'Etat étranger qui a contribué à établir ou à rétablir la souveraineté et l'indépendance d'un Etat n'a point acquis par là le droit d'exercer sur cet Etat une tutelle.

(2) Calvo dit, dans ce sens, que tout acte du gouvernement intérimaire, même non conforme à la constitution ou à l'administration régulière, mais dont l'utilité et la nécessité sont démontrées, devrait être respecté; car le gouvernement intérimaire a évidemment agi dans ce cas comme l'aurait fait le gouvernement régulier. Dr. intern. théor. et prat. T. I, édit. 1870, p. 190.

mesures de l'occupant rentrant dans le domaine de l'administration économique et financière, car on aboutirait souvent ainsi à sanctionner des actes émanés du pur arbitraire. Il faut appliquer ici cette règle : les actes indûment posés seront nuls et non avenus. Il y a donc lieu de distinguer à cet égard, en se basant encore sur les principes de l'occupation. Ainsi, il est certain que, si l'occupant a exigé d'un habitant du territoire occupé une prestation ou le payement d'une dette, en conformité des règles exposées en traitant de l'occupation, la prestation fournie ou le payement effectué ne pourra plus être exigé; on ne pourrait justifier dans ce cas l'exercice rétroactif du droit d'administration de la part de l'occupé. Ainsi encore, les droits de l'occupant étant seulement ceux d'un possesseur de bonne foi et d'un administrateur, le gouvernement antérieur ne sera pas, dans la règle, obligé de reconnaître les aliénations de domaines ou de revenus de l'Etat opérées par l'occupant, et il pourra revendiquer les biens aliénés (1). Il en est de même des dettes contractées par l'occupant pour compte du pays occupé; le gouvernement sera en droit d'en refuser le remboursement aux créanciers, car ces actes dépassent les pouvoirs ordinaires d'un administrateur. Mais la vente même d'immeubles appartenant au domaine pourra, dans certains cas, être tenue pour valable dans tous ses effets, sans droit de revendication de la part de l'Etat qui a subi l'occupation; ce sera notamment le cas, si la prolongation de l'occupation a donné à l'occupant le droit d'aliéner une partie des biens domaniaux, afin de pourvoir aux nécessités publiques.

Les propriétaires, dont les biens ont été aliénés par l'occupant durant l'occupation, récupéreront en principe leurs immeubles en vertu du droit de postliminie. Ce droit vient ici à l'appui du droit réel, indestructible, que le propriétaire conserve sur sa chose. Le droit de propriété est sacré et inviolable durant la guerre comme

(1) Il faut le remarquer à ce propos : si l'occupant avait, à la suite de l'occupation, élevé des constructions sur le territoire occupé, par exemple construit des fortifications autour d'une ville, même édifié un hôpital, il n'aurait pas le droit d'exiger le remboursement de ses dépenses, car l'Etat n'est pas obligé d'admettre les demandes en dédommagement pour frais occasionnés à l'adversaire par suite de la guerre. Le traité de paix pourrait toutefois en décider autrement.

pendant la paix. Cet effet se produira toutefois, sous condition d'indemniser pour les améliorations réelles faites aux biens.

Si l'on appliquait ici la règle « en fait de meubles possession vaut titre », admise par la plupart des législations modernes, il ne pourrait être question de droit de postliminie pour les meubles. En réalité, la théorie n'est pas d'accord quant à l'application de ce droit aux meubles. Dans l'opinion des publicistes qui admettent le droit de postliminie pour les meubles, l'occupation ne donne pas plus un droit de propriété valable sur les meubles que sur les immeubles ; les conventions et les usages du droit des gens ont seuls fait admettre une pratique contraire. Vattel dit qu'il n'y a aucune raison intrinsèque d'excepter les biens mobiliers du droit de postliminie, mais que la difficulté de reconnaître les biens de cette nature et les différends sans nombre qui naîtraient de leur revendication ont fait établir en général un usage contraire. Il faut ajouter que le peu d'espoir de recouvrir les objets mobiliers pris par l'ennemi, une fois ces objets mis en sûreté, fait raisonnablement présumer qu'ils sont moralement abandonnés par leurs anciens propriétaires. On aurait donc en pratique quelque raison d'excepter, en général, du droit de postliminie les choses mobilières ou le butin ; à moins qu'il ne soit repris tout de suite à l'ennemi qui venait de s'en saisir ; car, dans ce dernier cas, il ne sera pas difficile à reconnaître, ni présumé abandonné par le propriétaire. De fait, l'application, sans cesse plus étendue, du principe du respect de la propriété privée a ôté au droit de postliminie, appliqué aux choses mobilières, une grande partie de son importance (1).

Quant à l'application du droit de postliminie en matière pénale, le droit pénal de l'Etat occupé existe en principe tant qu'il n'a

(1) En tout cas, l'ennemi qui quitte un territoire occupé devra, même s'il les avait enlevés, restituer les actes, documents et archives concernant le territoire. Ce sont des accessoires intimement liés au territoire et indispensables à l'administration du pays. Durant l'Empire, Napoléon Ier avait conçu le projet de réunir à Paris les archives générales du monde. Dans ce but, il avait envoyé, dans les pays occupés, des fonctionnaires français, chargés d'extraire des archives et d'envoyer à Paris tout ce qui paraissait présenter un intérêt général. Le gouvernement de la Restauration fit restituer ces archives.

pas été abrogé expressément ou de fait. L'Etat occupé ne pourrait plus, après la cessation de l'occupation, exercer des poursuites pour des infractions rentrant dans les limites où l'occupant exerçait la juridiction militaire Quant à l'exercice du droit pénal administratif, il dépendra des circonstances de fait; ce droit de punir ne s'exercera plus, si l'occupant avait soumis à son pouvoir une branche d'administration tout entière. Si l'on admettait l'impunité absolue, dans le domaine du droit pénal non exercé par l'occupant, on ôterait à l'occupé le droit de demander dans la suite raison d'actes punissables dirigés contre lui; on encouragerait les infractions et on aboutirait en fait à transformer le territoire occupé en un lieu ouvert au désordre (1).

Le droit de postliminie est appliqué à la procédure civile, en ce que le délai de la prescription est envisagé comme suspendu durant l'occupation et que tous les autres délais de procédure sont considérés comme prorogés.

On s'est demandé si le droit de postliminie, comme l'entendaient les Romains, est au moins encore applicable aux prisonniers de guerre. De nos jours, les prisonniers de guerre ne perdent plus leurs droits durant la captivité, mais l'exercice de plusieurs de ces droits est forcément suspendu pendant ce temps. L'effet de la cessation de leur captivité ne sera donc pas, comme chez les Romains, de rétablir leurs droits antérieurs; il sera seulement d'écarter les obstacles de fait qui s'opposaient à l'exercice de certains de ces droits. Empêchés, pendant leur captivité, d'exercer leurs droits personnels et d'administrer eux-mêmes leurs biens, les prisonniers pourront, une fois mis en liberté, accomplir de nouveau ces actes; cela s'appliquera aux prisonniers, même après la cessation de la guerre, si leur captivité vient à se prolonger au delà de cette époque.

Une remarque générale sur l'application du droit de postliminie : quand les intérêts d'autres Etats sont en jeu, chaque Etat doit se conformer aux règles établies par le droit des gens, relati-

(1) Voy. von Kirchenheim. Hanb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 184.

vement à l'application du droit de postliminie, à moins qu'il n'en soit disposé autrement par traité; en cas de traité, les stipulations conventionnelles établissent une sorte de droit spécial se rapportant seulement aux parties contractantes et ne liant point les autres. Cette remarque concerne aussi les lois nationales; celles-ci peuvent modifier les règles du droit de postliminie, dans son application aux divers cas qui se présentent entre sujets de l'Etat; elles ne le peuvent de façon à nuire aux droits de citoyens d'autres Etats, alliés ou neutres (1).

---

(1) Halleck, op. cit., V. II, c. XXXV, § 14.

CHAPITRE XV.

Fin de la guerre.

SECTION Ire.

Des traités de paix.

CESSATION DES HOSTILITÉS.

L'usage est, en général, de terminer la guerre par des conventions internationales, qui mettent fin aux hostilités et rétablissent la paix. Ces conventions sont : les traités de paix. Cette manière de procéder présente de grands avantages, mais les belligérants ne sont point obligés de l'adopter; ils peuvent aussi suspendre de fait tout acte de guerre, par une sorte de pacte tacite, et reprendre les relations amicales (1). Ils conservent, dans ce cas, les territoires qu'ils occupaient à la fin de la lutte. Il en fut ainsi de la Pologne et de la Suède en 1716, de l'Espagne et de la France en 1720, de la Russie et de la Perse en 1801. Cette façon de terminer la guerre présente toutefois des inconvénients. L'état de fait existant lors de la cessation des hostilités est envisagé comme la base de la paix; mais, quant au reste, chaque partie garde ses prétentions originaires, pour autant que les modifications de fait, amenées par la guerre, n'y ont point mis un terme. Ce mode de terminer la guerre, sans traité de paix, laisse aussi planer une certaine incertitude sur le moment précis où l'état de

(1) Bluntschli. Le dr. intern. cod., trad. Lardy, 2e édit., § 700.

paix a remplacé l'état de guerre, et cette incertitude est fort préjudiciable, notamment aux neutres (1). Dans le cas spécial de retraite ou d'expulsion d'un envahisseur, les inconvénients de l'absence de traité de paix mettant fin à la guerre sont, il est vrai, atténués; on se trouve alors, en effet, en présence d'un fait net et précis : l'abandon du territoire envahi.

Si le traité de paix ne stipule aucun délai pour la cessation des hostilités, elles prennent fin au moment même de la signature du traité. En fait, quand le traité est précédé de préliminaires de paix, les hostilités cessent, le plus souvent, dès ces préliminaires. Rigoureusement, la cessation des hostilités ne devrait, semble-t-il, se produire qu'au moment de la ratification du traité, car c'est à ce moment-là seulement que la paix est véritablement conclue. Quoi qu'il en soit, la signature du traité de paix a toujours pour conséquence de mettre un terme aux opérations militaires, aux réquisitions, aux prises, soit immédiatement, soit à partir d'un délai fixe et rapproché. Les chefs des forces de terre et de mer sont tenus, dès qu'ils ont acquis une connaissance certaine de la conclusion d'un traité de paix, de cesser les hostilités, même avant l'expiration du délai qui pourrait avoir été stipulé à cet effet. Ce délai est simplement un terme extrême, à l'expiration duquel la partie qui pose des actes d'hostilité ne pourra plus invoquer sa bonne foi. La signature du traité de paix donne donc de plein droit naissance à un armistice. Cet effet est très rationnel, car, si les opérations militaires pouvaient continuer jusqu'à la ratification, la partie qui aurait remporté des avantages dans l'intervalle serait tentée de se refuser à ratifier le traité.

La guerre peut aussi se terminer par la soumission complète du vaincu au vainqueur. Ce cas se présenta souvent dans l'antiquité et au moyen âge. Dans une période plus rapprochée de nous, on peut citer : la soumission du Royaume des Deux-Siciles, en 1859; celle du Hanovre, de la Hesse-Electorale et de Nassau, en 1866 (2).

(1) Fiore. Trat. di dir. intern. publ., l. IV, c. I, § 1819.

(2) C'est la « debellatio » dans le sens technique ; le vaincu est totalement épuisé. Il n'y a plus face à face deux Etats ; il est, dès lors, impossible que l'un d'eux opère

AUTORITÉ AYANT LE POUVOIR DE CONCLURE DES TRAITÉS DE PAIX.

La constitution propre à chaque Etat désigne l'autorité chargée de conclure les traités de paix. La nation, disposant librement de son gouvernement intérieur, peut confier à une personne ou à une assemblée le pouvoir de conclure la paix, tout en ne lui donnant pas celui de déclarer la guerre : l'exercice du premier de ces pouvoirs présente, en effet, moins de danger que l'exercice du second. En général, le pouvoir de conclure la paix appartient à la personne investie du pouvoir suprême, et cela à raison de son droit de représenter l'Etat. Ce pouvoir appartiendra donc au souverain dans les monarchies. Des circonstances spéciales peuvent mettre le souverain dans l'impossibilité d'exercer cette prérogative; par exemple : il est prisonnier de guerre, il n'a plus la liberté de ses actes. On ne peut cependant, en équité, faire subir à un Etat tout entier les conséquences d'un tel fait. Cette situation s'est présentée en 1870, lors de la guerre franco-allemande. La Prusse ne pouvait traiter avec Napoléon III, car il était prisonnier et ne jouissait plus, dès lors, de la liberté nécessaire pour conclure un contrat valable; elle ne le pouvait non plus avec la Régence, qui, en réalité, avait abandonné le gouvernement; restait le gouvernement se trouvant de fait en possession du pouvoir.

Mais, pour qu'un gouvernement puisse traiter valablement, il ne suffit pas qu'il exerce de fait le pouvoir; il faut encore qu'il puisse répondre que les stipulations auxquelles il consent seront acceptées par la nation qu'il représente. Ainsi, si la personne exerçant le pouvoir souverain ne peut, en vertu de la constitution de l'Etat, conclure la paix, sans le consentement ou la ratification des représentants ou de tout autre corps de l'Etat, le souverain pourra conclure seulement une obligation conditionnelle, et le traité ne sera valable et exécutoire que si la ratification est

---

la cession à l'autre. Le territoire est « res nullius »; l'Etat vainqueur devient maître par occupation. Il n'y a point non plus application du traité de paix. En 1866, la Hesse-Electorale, le Hanovre, Nassau, Francfort ont été incorporés à la Prusse sans traité. Voy. E. Nys. Revue de dr. intern. et de lég. comp., A. 1904, p. 406.

obtenue (1). Cependant, de l'opinion de plusieurs publicistes, la bonne foi de la nation étant ici engagée, dans une certaine mesure, par l'acte de son souverain, le refus de ratification de la part de la représentation nationale équivaudrait, à moins de considérations d'ordre majeur, à une injure à l'adresse de l'autre Etat. Il y aurait ici, dans l'opinion de ces publicistes, une question de fait à résoudre.

Négociations.

Le traité de paix définitif est souvent précédé de longs pourparlers et de nombreux travaux. Les négociations, destinées à amener un traité de paix, peuvent commencer sur la demande d'un des belligérants ou grâce aux bons offices ou à la médiation d'un Etat neutre. L'Etat, aux bons offices duquel on fait appel, n'est en général autorisé, et le plus souvent par une des parties seulement, qu'à amener plus promptement l'ouverture des négociations. Le médiateur est appelé par les deux parties pour ménager et seconder les négociations. Les négociations ont souvent lieu sur le territoire d'un Etat neutre, afin d'éloigner tout soupçon de pression. Les négociations pour la paix de 1871, entre la France et l'Allemagne, commencèrent à Bruxelles, elles se poursuivirent à Francfort.

Les nombreux travaux qui précèdent, en général, la signature du traité de paix définitif portent le nom générique de « préliminaires de paix ». On les partage parfois en deux groupes : le premier comprend des dispositions sur le lieu et la nature des négociations et renferme les accords conclus à ce sujet ; le second, de beaucoup le plus important, concerne les dispositions principales qui serviront de base à la paix définitive. Si l'on est d'accord sur quelques points et si l'on espère en venir à un arrangement définitif, on fait en général un traité préliminaire de paix. Ces traités préliminaires reposent sur les mêmes conditions, et ils ont, dans la limite de leurs stipulations, les mêmes effets que les traités

(1) Ainsi, en Suisse, il faut la ratification de l'Assemblée fédérale, aux Etats-Unis, celle du Sénat.

définitifs (1). Ils renferment aussi le plus souvent une clause d'armistice et une clause d'amnistie générale.

Effets des traités de paix.

Le premier effet de la conclusion d'un traité de paix est, comme on l'a vu, l'interdiction de tous actes d'hostilité. Dès le moment de la conclusion du traité, les lois de la guerre cessent, en principe, d'être applicables; mais il y a naturellement une période de transition à envisager; ainsi, il faut un certain temps avant que les troupes ennemies aient évacué le territoire et ces troupes doivent avoir, pendant ce délai, les moyens de pourvoir à leur sécurité.

Le traité de paix lie seulement les ressortissants des Etats contractants, lorsqu'ils ont connaissance de sa conclusion. Cette connaissance doit être certaine; elle doit reposer sur des avis officiels ou, du moins, être assez positive pour écarter le doute; mais, d'autre part, il est nécessaire d'admettre un terme après lequel la conclusion du traité de paix doit être envisagée comme connue de tous, peu importe la connaissance ou l'ignorance réelle de l'auteur d'un acte contraire au traité.

Les conditions du traité de paix doivent, dans la règle, être exécutées le plus tôt possible, afin de mettre promptement fin aux maux de la guerre et de rétablir les choses dans leur état normal. La majeure partie des publicistes admettent que les obligations dérivant du traité de paix doivent s'accomplir dès le moment de sa conclusion. La bonne foi due aux traités exclut, en effet, toute lenteur voulue, comme aussi toute négligence dans l'exécution des traités de paix.

(1) Les préliminaires de Léoben (18 avril 1797) précédèrent la paix de Campo-Formio (17 octobre 1797). Les préliminaires de Villafranca (11 juillet 1859) précédèrent le traité de Zurich du 10 novembre 1859, qui mit fin à la guerre d'Italie. Les préliminaires de Vienne, du 1er août 1864, précédèrent la paix de Vienne, du 30 octobre 1864. Les préliminaires de Nicolsbourg, du 26 juillet 1866, précédèrent la paix de Prague, signée le 23 août suivant, entre la Prusse et l'Autriche. Les préliminaires de Versailles, du 26 février 1871, précédèrent la paix de Francfort du 10 mai suivant. Les préliminaires de San-Stefano, du 3 mars 1878, précédèrent la paix entre la Russie et la Turquie.

Le traité de paix termine le différend de droit public d'où était née la guerre; même s'il ne le tranche pas expressément. Le même fait ne peut devenir la cause d'une nouvelle guerre; mais le traité de paix n'est point un obstacle à des prétentions subséquentes au même objet, basées sur d'autres motifs. Le traité de paix n'exclut point non plus le droit de se plaindre et de résister, si les mêmes griefs qui ont allumé la guerre sont renouvelés : il y a là, en effet, un fait nouveau, une nouvelle cause de guerre. Le traité de paix n'est, par lui-même, qu'une transaction sur une cause spéciale; aussi, pour éviter à l'avenir une guerre à propos du même objet, on doit avoir soin de faire une transaction générale, se rapportant à l'objet même en litige; de stipuler une renonciation générale à toute prétention quelconque sur cet objet.

Le traité de paix ne met point nécessairement fin à tout désaccord et à toute réclamation d'Etat à Etat, résultant de faits survenus durant la guerre et pouvant donner lieu à des arrangements spéciaux; par exemple, aux questions concernant l'entretien des soldats ou des prisonniers, à celles relatives aux réquisitions.

C'était une règle, reconnue déjà anciennement en droit international, que le belligérant ne pouvait conclure une paix équitable, sans y comprendre ses alliés, même si ces derniers n'avaient point agi comme parties principales dans la guerre. Parmi les dispositions des divers traités, conclus par les Etats de la Grèce durant la guerre du Péloponèse, on trouve la promesse de ne point traiter séparément avec l'ennemi. L'Etat qui conclut la paix poserait un acte de mauvaise foi, s'il abandonnait son allié à la merci de l'adversaire. Toutefois, l'allié n'est engagé par les stipulations du traité de paix que s'il y donne son consentement. Le belligérant peut uniquement exiger que l'état de paix soit étendu à son allié. Si les alliés étaient envisagés comme parties principales dans la guerre, en vertu de l'alliance, ils seraient obligés à traiter de concert, même si chacun d'entre eux faisait un traité de paix séparé (1).

Chacun des Etats en guerre prétendant être fondé en justice,

(1) Kent. Commentaires, p. 168.

et aucun pouvoir humain n'étant établi pour juger cette prétention, les belligérants s'en sont remis à cet égard à l'issue de la lutte; l'état de choses existant au moment du traité est donc tenu pour légitime; en conséquence, si l'on veut y apporter un changement, le traité doit le mentionner expressément; mais toutes les choses dont le traité ne dit rien doivent, en principe, demeurer dans l'état où elles se trouvent lors de la conclusion du traité (1). Le traité de paix peut admettre comme base l'état de choses existant avant la guerre (2) ou un nouvel état de choses formé le plus souvent des deux précédents.

Le « statu quo bellum res relinquit » s'applique aux choses qui doivent être transmises en vertu du traité de paix, en ce sens que toute détérioration de ces choses, subséquente à la conclusion de la paix, est défendue. La propriété immobilière et mobilière, dont la restitution est, sans autre explication, stipulée dans le traité de paix, devra, comme le dit avec raison Vattel, être rendue dans l'état où elle se trouvait quand elle a été prise; le mot « restitution » implique, en effet, par lui-même le rétablissement de l'objet dans sa condition antérieure. Toutefois, cette règle ne doit pas être étendue au point de comprendre les changements qui sont les conséquences naturelles de la guerre même et de ses opérations; le dommage, causé par l'exercice du droit de la guerre, disparaît ici dans une sorte d'amnistie, amenée par la conclusion de la paix (3). Si la chose qui doit être restituée avait été améliorée par le possesseur temporaire, la valeur de l'amélioration lui serait remboursée, avant la restitution de la chose au possesseur primitif. C'est

(1) En vertu de cette règle, si le traité de paix ne renferme pas de disposition spéciale concernant la propriété des choses mobilières saisies durant la guerre, celles-ci demeureront, en principe, dans l'état où elles se trouvaient lors de la conclusion du traité. Le titre du possesseur de fait est ainsi confirmé implicitement.

(2) Wildman dit : « La disposition d'un traité établissant que toutes choses seront remises dans la condition où elles se trouvaient avant la guerre ne s'applique qu'à la propriété immobilière et ne s'étend pas aux meubles; ceux-ci sont présumés abandonnés par leur propriétaire, à cause de la difficulté de les identifier et du peu d'espoir de les recouvrer dès qu'on s'en est emparé. » Op. cit., V. I, p. 144.

(3) Phillimore. Comment., Vol. III, p. 784.

là l'application d'une règle de justice absolue (1). Toutefois, afin d'éviter en pratique toute contestation au sujet de la mise en action de ces règles, il est prudent de stipuler d'une manière expresse dans les traités de paix en quelles conditions les choses dont l'ennemi a pris possession seront restituées.

Le traité de paix opère, en général, dès sa conclusion; mais, en vertu d'un principe de droit public, le caractère politique d'un territoire cédé par un traité de paix n'en persiste pas moins sous l'Etat cédant, jusqu'à ce que le territoire ait été transféré de fait. Il faut, en effet, pour établir le droit de propriété internationale, que le « jus in rem » vienne s'unir au « jus ad rem ».

Certains traités, on l'a vu, cessent de produire leurs effets durant la guerre. Ces traités produisent de nouveau leur plein et entier effet dès la conclusion de la paix : ils n'ont point été annulés ou invalidés par la guerre, mais simplement suspendus. Il en serait toutefois autrement, si le contenu de ces traités était incompatible avec les stipulations du traité de paix; tel serait, par exemple, le cas d'un ancien traité fixant un tracé de frontières changé par le traité de paix.

La conclusion de la paix entraîne en général, et à moins de réserves spéciales, une amnistie, en ce sens qu'on n'admet plus de poursuites, pour des faits posés pendant la guerre par les ressortissants d'un des belligérants vis-à-vis des ressortissants de l'autre. Cette amnistie est formulée en termes exprès dans certains traités et sous-entendue dans d'autres. Elle se justifie par la nécessité d'affermir une paix récemment établie et par le désir d'éviter de nouvelles causes de conflit. Les individus soupçonnés d'avoir commis des infractions, occasionné des dommages, seraient, il est vrai, mis seuls directement en cause, mais derrière eux se trouverait néanmoins l'Etat pour qui ils combattaient. Dans la règle, on comprend dans cette amnistie les actes coupables

(1) Voy. Fiore, Trattato, Vol. III, l. IV, § 1845.

Parlant d'une place de guerre qui doit être restituée, Vattel dit : « Si le vainqueur y a ajouté quelques ouvrages, il peut les démolir; s'il a rasé les anciennes fortifications pour en construire de nouvelles, il sera nécessaire de convenir sur cette amélioration ou de marquer précisément dans quel état la place doit être rendue. » Droit des gens, édit. 1820, p. 741.

posés durant la guerre et non réprimés selon les lois militaires avant la conclusion de la paix (1). On étend dans la pratique l'amnistie beaucoup plus loin que ne l'exigerait le motif qui l'a fait établir. L'amnistie est, au fond, l'application d'un principe du droit pénal, en vertu duquel les actes posés sous l'empire d'une passion d'une nature spéciale sont innocentés. La passion est considérée en quelque sorte comme une cause d'excuse. Dans l'amnistie dont il est question ici, on tient compte de la surexcitation des populations pendant la guerre, de l'exaltation du sentiment patriotique; mais on ne doit avoir égard qu'à cet état spécial. On conçoit donc que l'amnistie s'étende, en général, aux personnes qui, même sans faire partie de l'armée, ont posé des actes coupables, sous l'empire d'un entraînement occasionné par la guerre ou ses effets; mais l'amnistie ne doit pas s'étendre aux plaintes ou aux demandes ne se rattachant pas à la guerre et dont la prise en considération ne peut mettre en péril la paix nouvellement rétablie; telles les actions civiles ou pénales dont la cause est indépendante de la guerres ou des opérations militaires; par exemple : les actions résultant de délits de droit commun qui n'ont point été commis sous l'empire d'un mobile patriotique, les actions nées de dommages ou délits antérieurs à la guerre. Dans ces cas, on n'a point pour excuse la surexcitation naturelle provoquée par la guerre. L'amnistie ne s'applique pas non plus aux actions nées de délits commis durant la guerre sur le territoire d'un Etat neutre par les ressortissants d'un des Etats belligérants, au préjudice des ressortissants de l'autre belligérant (2); le traité de paix ne concerne que les Etats contractants, et un Etat neutre ne perd pas le droit de poursuivre, malgré l'amnistie, ceux qui ont violé l'ordre public sur son territoire.

Le traité de paix, obligatoire pour les Etats contractants, ne forme point la loi pour ou contre toute personne. Cette règle

(1) Blessures, homicides, atteintes à la propriété, pillage, etc.

(2) « In strictness a treaty of peace does not extinguish demands for wrongs... committed during the war, but not in prosecution thereof; as for example, wrongs committed in a neutral country : for the effect of a compromise cannot extend beyond the matter to which in relates. » Wildman, op. cit., Vol. I, p. 143.

s'applique notamment aux Etats neutres. Les droits des neutres sont indépendants des conventions conclues entre les belligérants. Ainsi, les traités de paix stipulent parfois que les captures effectuées après la signature du traité, dans les régions éloignées, pendant un délai fixé, seront valables (1); cette clause obligatoire pour les deux parties contractantes, ne peut être opposée aux tiers; en réalité, la guerre a cessé, et, sans la convention spéciale, toutes les prises effectuées après la signature du traité de paix seraient nulles; l'Etat qui les aurait opérées devrait les restituer; tel est le droit strict; pour échapper à cette conséquence, pour ne point perdre un avantage dont il se croit certain, le belligérant impose comme condition de la signature du traité la clause énoncée; cette clause, acceptée par l'autre partie, est licite : elle est obligatoire pour les contractants; mais, en ce qui concerne les tiers, la guerre a cessé, la paix est rétablie, les tiers sont rentrés dans tous les droits de la paix.

Un Etat ne pourrait, dans l'état actuel du droit international, prétendre être dégagé d'un traité de paix, en alléguant qu'il a été consenti sous la pression de la force ou sous l'empire de la crainte. L'inégalité des conditions de la lutte, la circonstance que le vainqueur était beaucoup plus fort que le vaincu ne sont pas des causes de nullité d'un traité. L'égalité des conditions du traité n'est non plus pas requise pour sa validité. Le traité de paix est une transaction. Le paix serait le plus souvent impossible, si l'on devait observer les règles d'une stricte égalité. Wheaton, établissant à ce sujet un parallèle entre le droit civil et le droit international, s'exprime comme suit : « L'imperfection des motifs ou l'inégalité des conditions d'un traité entre nations qui suffiraient pour faire rompre un contrat entre particuliers, sous prétexte d'une grossière inégalité ou d'une lésion énorme, ne sont pas une raison

(1) D'après Hautefeuille, le sens à donner à cette clause est le suivant : le délai ainsi stipulé n'est pas absolu, en ce sens qu'il ne peut autoriser un croiseur, officiellement instruit de la conclusion de la paix, à s'emparer d'un navire ennemi; il ne sanctionne que les prises faites de bonne foi et dans l'ignorance réelle de la cessation des hostilités; il ne suspend les effets du traité qu'à l'égard des bâtiments qui ignorent son existence. Op. cit., t. I, pp. 112-114, t. III, p. 277.

suffisante pour refuser l'exécution d'un traité. » Toutefois, on ne s'est pas fait faute, en théorie comme en pratique, de tirer de cette règle des conclusions exagérées. Fiore les signale et les apprécie en ces termes : « Ne voyant aucune limite aux droits de la force, les publicistes en ont conclu que chaque partie pouvait renoncer à ses droits; lorsqu'elle y a effectivement renoncé et que sa renonciation est acceptée, le traité oblige aussi cette partie qui a sacrifié ses droits incontestables, même quant aux dispositions du traité imposées par la force. Ces contradictions doivent disparaître du droit des gens et nous espérons que le règne de la force finira par être renversé par l'opinion publique qui, éclairée par la science, obligera la diplomatie à marcher dans la voie de la rectitude et à ne plus fouler aux pieds les principes de la justice. »

Comme le traité de paix se rapporte, par sa nature, uniquement à la guerre à laquelle il met fin, les clauses vagues du traité devront s'entendre dans cette seule relation. Ainsi, la simple stipulation du rétablissement des choses dans leur état ne concerne que les changements amenés par la guerre elle-même. L'interprétation d'une disposition ambiguë d'un traité de paix a lieu au détriment de celui qui l'a fait insérer. Cette règle était déjà exprimée par Grotius (1). Elle est nécessaire, on le conçoit, pour écarter des conséquences fâcheuses.

INFRACTIONS AUX TRAITÉS DE PAIX.

On distingue en droit international la violation des droits assurés par le traité de paix de la rupture de la paix. Celle-ci peut

(1) « Lorsqu'il y a quelque chose de douteux et d'ambigu dans une clause, l'interprétation doit se faire plutôt au préjudice qu'à l'avantage de celui qui a lui-même prescrit les conditions du traité, c'est-à-dire, pour l'ordinaire, le plus puissant. » Op. cit., l. III, c. III, § XXI. « On convient quelquefois de rendre les choses prises pendant la guerre, et voici de quelle manière on doit expliquer une telle clause. Les termes du traité reçoivent une interprétation plus étendue, lorsque la restitution a été stipulée de part et d'autre, que quand une des parties seulement est engagée. (Note.) C'est qu'alors la condition des contractants étant inégale, il y a tout lieu de croire que celui, au désavantage de qui est l'inégalité, a prétendu s'engager à moins qu'il était possible; et c'était à l'autre, qui doit en profiter, à faire expliquer la chose bien clairement. » § XXI.

seulement avoir lieu dans les premiers temps après la conclusion d'un traité de paix; durant cette époque, en quelque sorte transitoire, entre la guerre et la pleine paix, pendant laquelle la paix n'est pas encore bien raffermie et où l'on négocie encore pour son plein rétablissement. La rupture de la paix permet à l'Etat lésé d'envisager le traité de paix comme non avenu et de continuer la guerre jusqu'à la conclusion d'une paix définitive (1). S'il y a simplement inexécution du traité, sans que la guerre recommence, il n'y a plus rupture de la paix, il y a violation d'une convention et elle a les effets de toutes les violations de conventions. Il est important de bien distinguer entre une guerre nouvelle et la rupture du traité de paix; dans le premier cas, les droits acquis par le traité subsistent malgré la guerre nouvelle; dans le second, ils disparaissent par la rupture du traité sur lequel ils étaient fondés.

Le traité de paix forme dans la règle un ensemble et tous les articles en sont renfermés les uns dans les autres, sous forme de condition : chacun d'entre eux est estimé la condition de l'autre. L'inexécution d'une des dispositions du traité par une des parties entraîne le rejet du traité tout entier, si telle est la volonté de la partie lésée; sans qu'il y ait lieu d'établir de distinction suivant l'importance plus ou moins grande des articles. La partie lésée ne peut, en effet, être liée, par un contrat renfermant des engagements réciproques, vis-à-vis de la partie qui ne respecte pas ce contrat. Mais la partie lésée par l'inexécution d'une des dispositions du traité doit pouvoir aussi à son gré maintenir le traité : le violateur d'un traité ne peut trouver dans sa propre infidélité un moyen facile de se dégager de ses engagements; en décider autrement serait affaiblir la valeur de tous les traités. Le traité peut toutefois stipuler qu'en cas d'inexécution d'un ou de plusieurs de ses articles tous les autres ou certains d'entre eux n'en conserveront pas moins leur efficacité (2). L'impossibilité d'exécuter en tout ou en partie les stipulations d'un traité n'entraîne pas la rupture du

(1) Fiore. Trat. di dir. intern. publ., l. IV, c. I, § 1831.

(2) On peut notamment établir, pour la violation de chaque article d'un traité, une peine en proportion de l'importance de cet article.

traité; on applique, dans ce cas, la règle « ultra posse nemo tenetur ».

Si des troupes ou des soldats isolés commettent des actes hostiles après la conclusion de la paix, on devra autant que possible réparer le mal causé ou dédommager les personnes lésées; même si ces soldats ou ces troupes ont agi de bonne foi, dans l'ignorance de l'existence de la paix (1). La paix existant pour les Etats doit aussi exister pour tous les ressortissants des Etats, dès sa conclusion.

Tout acte qui a pour effet de rompre un traité de paix, s'il est posé vis-à-vis de la partie principale, produit aussi cet effet, s'il est posé vis-à-vis des alliés compris dans le traité.

On assure parfois l'exécution des traités de paix au moyen de l'occupation d'une partie déterminée du territoire, soit comme garantie de l'exécution des conditions du traité, soit à titre de gage, pour assurer le payement d'une indemnité de guerre. La nature légale de cette occupation diffère de celle de l'occupation d'un territoire pendant la guerre; celle-ci ne repose pas sur une convention de droit, mais sur une situation de fait; l'armée occupante est celle de l'ennemi; ce sont les lois et les coutumes de la guerre en matière d'occupation, dont il a été traité précédemment, qui sont en vigueur; dans le premier cas, au contraire, l'occupation se base sur les conventions conclues; l'armée d'occupation n'est pas une armée ennemie, c'est uniquement une armée étrangère; le droit en vigueur n'est pas le droit de la guerre; on applique les règles du droit des gens en usage en temps de paix (2).

FIN.

(1) Ainsi, si un croiseur a fait une capture après la signature du traité de paix, sa bonne foi ne le garantira pas contre la responsabilité de dommages civils; mais son gouvernement devra le tenir indemne. Wheaton. Histoire, V. II, part. IV, ch. IV, § 5. Wildman, op. cit., V. I, p. 145.

(2) Voy. von Kirchenheim. Handb. des Völker., von Fr. von Holzendorf, IV Band, § 179.

TABLE DES MATIÈRES
du Tome II.

PAGES

CHAPITRE IX.

DE LA NEUTRALITÉ.

SECTION I.

SECTION II.

SECTION III.

SECTION IV.

CHAPITRE X.

DE LA CONTREBANDE DE GUERRE.

CHAPITRE XI.

DU BLOCUS.

CHAPITRE XII.

DROIT DE VISITE ET DE RECHERCHE.

CHAPITRE XIII.

DES PRISES MARITIMES.


ACADEMIAE HARVARDIANAE
CHRISTO
ET
VE
RI

